

| 682 | PARTICIPAÇÃO POPULAR E JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS NA ZONA DE EXPANSÃO URBANA DE ARACAJU-SE: UMA ESTRATÉGIA DE CONQUISTA SOCIAL?

Sarah Lúcia Alves França, Vera Lúcia F. Rezende

Resumo

Este artigo é resultado de pesquisa sobre judicialização dos conflitos sociais e participação popular, tendo como objetivo principal analisar a ocorrência dos conflitos socioambientais nos últimos anos na Zona de Expansão Urbana - ZEU de Aracaju, Sergipe. A população tem recorrido ao Ministério Público como uma alternativa de participação na sua busca por melhores condições ambientais e de moradia. Com base nos princípios de gestão democrática, estabelecidos na Constituição Federal, os moradores reivindicam soluções para o panorama de injustiça ambiental, refletida nos alagamentos e inundações, consequência da falta de planejamento para a ocupação da área. Ações movidas pelo Ministério Público resultaram em Termos de Ajuste de Conduta - TAC e Ações Cíveis Públicas - ACP, obrigando os órgãos responsáveis a reparar danos causados à população e ao meio ambiente, além de definir medidas concretas para a melhoria da infraestrutura, em especial à macrodrenagem. Para esta pesquisa, foram realizados levantamentos sobre a participação popular nos conflitos ambientais e também sobre os procedimentos judiciais. Concluiu-se que a ocupação da ZEU é incentivada pela construção acelerada de empreendimentos imobiliários, mas também, pelo Estado, com a oferta de acessibilidade e normas que permitem a ocupação em áreas frágeis em desacordo com o Plano Diretor. A ocupação inadequada da ZEU conduz à intensificação dos conflitos ambientais, que acabam, não só por transferir para o Ministério Público a função de canal de participação popular, assim como conferir aos TAC e às Ações Judiciais a tarefa de regular a ocupação em substituição ao poder executivo local.

Palavras-chave: participação popular, judicialização de conflitos, conflitos socioambientais, expansão urbana.

Introdução

A ocupação de áreas ambientalmente frágeis traz efeitos desastrosos aos recursos naturais e à saúde da população. Desencadeia sérios conflitos socioambientais de amplas proporções, devido ao distanciamento entre legislação urbanística, políticas públicas e a realidade da ocupação do espaço como ocorre em Aracaju, capital de Sergipe, sobretudo na Zona de Expansão Urbana - ZEU.

Em locais de grande interesse do capital imobiliário, como bairros localizados na zona sul da cidade, e diante da possibilidade de investimentos públicos, a administração local no caso da ZEU em Aracaju, adota uma forma pragmática de gestão, omitindo-se quanto à implantação de saneamento ambiental, concentrando-se em melhorias de

acessibilidade e construção de conjuntos habitacionais. Prevalece a lógica da infraestrutura de saneamento posterior à ocupação como em outras cidades brasileiras.

Os moradores buscam no Ministério Público a garantia dos seus direitos, através de reivindicações respaldadas na Constituição Federal de 1988, como o direito à cidade, o cumprimento da função social da propriedade (artigos nº182 e 183) e os preceitos da participação popular na gestão pública, reforçados em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001). É uma nova forma de luta e de conquistas pela cidade democrática.

Conforme expressa Maricato (2000), as políticas de uso e ocupação do solo são em sua maioria meros planos-discursos, concebidos a partir de uma lógica normativa, na qual o aparato regulatório contrapõe-se à realidade da produção do espaço. Diante disso, consideram-se quão intensos são esses conflitos sócioambientais na configuração urbana e refletem a busca por melhores condições de vida da população da ZEU.

Os conflitos sociais desencadearam na ZEU, a necessidade de intensa mobilização dos moradores, sob a forma de movimentos sociais que, de forma descentralizada, contrariam o modelo tradicional de gestão centralizadora implantado, ausente de canais de participação popular, embora existam conselhos municipais, mas com nenhuma ou pouca inserção dos moradores. O objetivo da luta é a obtenção de uma distribuição de oportunidades mais igualitárias na cidade.

A luta pela democracia no planejamento urbano traduz-se no enfrentamento das desigualdades sociais, através de uma maior participação da sociedade no processo de decisão das políticas públicas, visando à promoção de melhor distribuição de serviços e resolução dos conflitos socioambientais.

1. Conflitos Socioambientais e Participação da População na Zona de Expansão Urbana de Aracaju

O conceito de conflito, seja social, ambiental e/ou urbano, pode ser qualquer disputa relativa à infraestrutura, habitação, serviços comunitários, áreas de preservação ambiental, isto é, elementos que afetam à vida dos moradores da cidade, que envolvam atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifestam no espaço público.

De forma mais específica, para Acselrad, os conflitos ambientais constituem

aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos (2004, p.26).

Os conflitos sociais que vem ocorrendo nas metrópoles brasileiras contribuem para que os grupos sociais se organizem, no sentido de buscar a evolução da qualidade de vida. A partir dessas necessidades, ocorreu na década de 1980, uma intensa mobilização dos grupos menos favorecidos na luta pelos seus direitos.

Em Aracaju, capital de Sergipe, o surgimento dos conflitos na Zona de Expansão Urbana – ZEU tem sido resultado da ausência de ações de planejamento e da gestão urbana, diante das frágeis características ambientais locais. No campo da disputa por interesses divergentes, de um lado, estão aqueles que de alguma forma são causadores do problema e, de outro, os que se sentem prejudicados e partem para o enfrentamento da questão.

Diante da carência de ações por parte do Poder Público, a população passa a desenvolver novas práticas democráticas, desencadeando então, uma mobilização social na conquista pelos seus direitos, ainda que de forma incipiente no final dos anos 1990. Desse modo, surgiram as primeiras associações de moradores, com a principal função de auxiliar na tomada de decisões acerca dos problemas urbanos, contribuindo para a transparência da gestão pública e, sobretudo, para a resolução dos graves entraves ambientais (Figura 1).



Figura 1: Protesto dos moradores da ZEU – cobrança pelo direito à cidade
Fonte: adcarrobaloblogspot.com, acesso em: 28 jun. 2011

Alguns movimentos sociais criados nos últimos vinte anos na Zona de Expansão Urbana merecem destaque, como a Associação Desportiva, Cultural e Ambiental do Robalo - ADCAR, responsável pelo Fórum em Defesa de Aracaju e por debates sobre a revisão do Plano Diretor; a Associação de Donos de Bares e Moradores da Praia de Aruana – ADBAMA,

que combateu durante anos a apropriação do espaço da Praia de Aruana; a Associação dos Moradores do Aruana - AMAR, que desempenhou papel fundamental na preservação ambiental da região. Por fim, o Conselho das Associações dos Bairros Aeroporto e Zona de Expansão de Aracaju - COMBAZE, criado em 2005, cuja atuação será comentada adiante.

Essa mobilização popular tem surgido em função dos diferentes conflitos. A maior parte das reivindicações está fundamentada na forma como vem ocorrendo o parcelamento da terra, em função dos interesses do mercado imobiliário. Esses movimentos sociais reivindicam a estruturação da ZEU pelo Governo Municipal, responsável por dotar a área com intervenções que favorecem outros atores sociais que não são os moradores.

Na tentativa de equalizar os prejuízos de uma ocupação (permitida pelos órgãos públicos, por meio das licenças concedidas para construção) e, mediante a carência de uma política integrada de investimentos em saneamento ambiental, iniciaram-se em 2005, as reivindicações da comunidade com mais intensidade, com a constituição de um dos movimentos mais ativos da área, o Conselho das Associações dos Bairros Aeroporto e Zona de Expansão de Aracaju - COMBAZE.

Este conselho articula-se com catorze associações de bairros filiadas que nascem em função das contradições, emergindo da produção do espaço e intensificação da deteriorização ambiental. A reunião desses representantes ocorre pela indignação contra as condições de vida dos moradores, proveniente da consciência dos seus direitos.

Criado oficialmente em 2007, o conselho visa atrair a atenção dos governantes quanto à falta de planejamento e de promoção do bem estar social. A sua atuação tem sido considerada de grande valia para a conquista de projetos e ações na área, contribuindo para a afirmação de uma série de acordos firmados entre o Ministério Público, Prefeitura e Estado, na condução e resolução dos conflitos sociais, conforme apresentados abaixo (Quadro 1).

Os instrumentos mais utilizados atualmente são o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e a Ação Civil Pública - ACP que se constituem em acordos judiciais que permitem solução negociada. Os responsáveis pelos danos se comprometem a reparar as irregularidades em prazo determinado, especialmente a ocupação indevida de espaços públicos ou privados (áreas de preservação, faixas de domínio de rodovias). Isso decorre da deficiência de canais de participação na Prefeitura Municipal, o que se constitui um dos sérios obstáculos para o exercício da gestão democrática.

Quadro 1
Zona de Expansão Urbana de Aracaju
Atuação do COMBAZE

AÇÕES REALIZADAS PELO COMBAZE	ANO
Termo de Ajuste de Conduta - TAC com a Prefeitura Municipal de Aracaju para a elaboração da Micro e Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju	2007
Termo de Ajuste de Conduta - TAC com a Adema para a elaboração da Micro e Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju	2007
Termo de Ajuste de Conduta - TAC com a DESO para a elaboração do projeto de esgotamento sanitário da Zona de Expansão de Aracaju	2007
Substituição do Sistema de Esgotamento do PAR	2008
Três Sessões Especiais na Câmara dos Vereadores	A partir de 2007
Ação Civil Pública 2009.85.00.002637-9	2009
Construção do Canal do Conjunto Costa do Sol	2010

Fonte: França, 2011.

Fruto das reivindicações do COMBAZE, talvez o maior ganho para a área seja a conscientização dos gestores públicos e do poder legislativo, quanto à atenção com vistas à ocupação da ZEU, perante as necessidades locais. Os próprios moradores são os maiores fiscais das irregularidades e denunciam os desastres provocados pela ação de outros agentes.

A razão da participação, segundo a diretora do COMBAZE, reside no fato da população ter começado

a sentir na pele, a ver que as lagoas que foram aterradas e áreas de mangues que foram desmatadas, fizeram com que suas casas fossem inundadas, fossem alagadas, e isso é o maior receio. [...] Isso faz com que aquela pessoa se torne mais sensível à realidade local [...], mesmo que a sua casa não tenha sofrido, mas ela pensa que se não fizer nada, aquilo pode acontecer com ela (Entrevista Karina Drummond, 2011).

Um documento enviado pelo COMBAZE ao Congresso Nacional, em 2009, reflete a indignação dos moradores diante do descaso do governo:

Porque todos os moradores todos os anos terão que contabilizar em sua economia familiar prejuízos com enchentes, quando a causa é a falta de infraestrutura autorizada pelo poder público em suas esferas de competências? Estes são os pontos X da questão... [...] A omissão dos Governos Federal e Estadual, quanto a seu exclusivo papel de promover o bem estar social da população deixou os moradores do local sofrerem e terem prejuízos financeiros neste ultimo período de chuvas em Aracaju. (combaze.blogspot.com/2009/07/encaminhamento-texto-camara-federal.html, acesso em 15 abr. 2010)

A prática da democracia continua sendo um grande desafio. As narrativas expressam a necessidade de suprir a ausência de canais de participação popular para a

efetivação da interação entre governo e sociedade. Os representantes dos moradores buscam a interlocução com outros atores (Prefeitura Municipal, Governo do Estado e Ministério Público) e cobram que sejam efetivados os direitos da coletividade.

2. Judicialização dos Conflitos Sociais na Zona de Expansão Urbana de Aracaju

Dado o que FERNANDES (2002, p.52) afirma ser uma *“defasagem entre a ordem jurídica e a realidade ambiental”* e apesar do município dispor de legislação para tais situações, vários atores como o Ministério Público, Estado, Prefeitura e organizações civis, têm procurado novos contornos urbanísticos, jurídicos e ambientais na tentativa de encontrar soluções. Assim, o MP tem operado, sobretudo, nas *“ocupações indevidas, desmembramentos, loteamentos, uso do solo, impactos ambientais, levantando as irregularidades, propondo acordos, movendo ações para viabilização de intervenções de melhoria”* (ÁVILA, 2009, p.29).

A procura deste ator para a resolução de entraves sociais em Aracaju, especialmente na ZEU, tem-se acentuado cada vez mais e acontece *“quando as demandas não são atendidas em outras instâncias, por políticas públicas ou solicitações diretas à administração pública”* (POLI; NOGARA, 2008, p.4). O Ministério Público tem atuado para garantir a tutela de direitos coletivos e difusos entre eles, meio ambiente e urbanismo, *“sobre os conflitos de ordem política, quanto à influência sobre as resoluções e as políticas públicas, controvérsias a respeito de normas, além dos conflitos de cunho social”* (idem).

De fato, o tema ambiental desencadeou novas vertentes, a partir das quais a população, junto ao Ministério Público, se organiza para reivindicar de forma sistemática as condições ambientais, legislação e carência de infraestrutura. Essas reivindicações, convertidas em instrumentos judiciais, têm evidenciado o desempenho da população na luta pelos seus direitos, conforme pode ser observada no Quadro 2.

Os instrumentos jurídicos como os Termos de Ajuste de Conduta utilizados em Aracaju para atender à garantia de direitos, traz soluções a médio prazo para a população. Segundo Martins (2006, p.102), esses acordos judiciais significam um *“reconhecimento de cada parte que se compromete de que teve, de alguma forma, responsabilidade na ilegalidade e que, juntos, devem chegar a um entendimento e a ações de recuperação, que seriam praticamente impossíveis sem esse compromisso.”*

Quadro 2
Zona de Expansão Urbana de Aracaju
Participação do Ministério Público

Tipo	Propo- nente	Assunto	Réus	Ano
Caso Praia de Aruana - Bares (Processo nº 2008.85.00.002491-3)				
TAC	MPF	Referente à Campanha SOS-Aruana Urgente. Obriga aos barraqueiros da Aruana se adequarem a critérios.	MPE, AMAR, ADBMA, PMA, ENERGIPE, ADEMA, Polícia Ambiental	1999
TAC	MPF	Determinação de demolição voluntária dos Bares da Aruana	ADBAMA e Comerciantes	2000
TAC	MPF	Determinação de construção e padronização dos bares, bem como demolição dos existentes	PMA e Donos de Bares	2004
ACP	MPF	Demolição dos bares da Aruana	MPF, MPE, AGU, SPU, PF, PMSE, ENERGISA, DNIT.	2008
Caso Dunas, Condomínio Wave e EIA-RIMA (Processo nº 99.2861-9 - SAREMS - 1º Vara)				
PA	MPF	Ampliação da Rodovia José Sarney	União, IBAMA, ADEMA, PMA e EMURB	1998
ACP	MPF	Exigibilidade do EIA/RIMA para os empreendimentos imobiliários da zona sul de Aracaju.	Prudente Módulo Eng., ADEMA, IBAMA e PMA.	2003
Elaboração do Plano de Macrodrenagem (Processo nº 2009.85.00.002637-9)				
TAC	MPE	Elaboração da Micro e Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju	ADEMA	2006
TAC	MPE	Elaboração da Micro e Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju	PMA, DESO	2007
ACP	MPF	Bloqueio temporário de licenciamento, construção e inauguração de empreendimentos na ZEU	Petrobrás, CAIXA, ADEMA, DESO, PMA, EMBURB,	2009
Cemitérios Clandestinos (Processo nº 20061120143-9 PA nº 010/99)				
PA	MPE	Cemitérios da ZEU	PMA	1999
ACP	MPE	Interdição dos cemitérios da ZEU	PMA	2006

Fonte: França, 2011.

A sociedade, junto ao Ministério Público tem a função de cobrar do Poder Público que o planejamento seja efetivado e substituído pelas intervenções marginais que buscam apenas minimizar os impactos atuais (AVILA, 2009). Entretanto, é pertinente evidenciar que quando a denúncia ocorre e que as irregularidades são expostas e analisadas pelo Ministério Público, os conflitos ambientais estão consolidados e o dano causado, muitas vezes inclusive de forma irreversível. É o que será analisado nos itens a seguir.

2.1.1. Caso Orla de Aruana: anos e anos de disputa judicial

A ocupação invasiva e irregular de quiosques/bares para fins comerciais na Praia de Aruana, trecho do TECARMO (Terminal de Carmópolis)/Petrobrás, definida como Área

de Preservação Ambiental e terreno da União, culminou em um processo judicial que tramitou entre os órgãos Federais e Estaduais, de 1994 até 2011(Figura 2).

Em 1994, a primeira tentativa de tratamento paisagístico na Praia de Aruana foi realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN. Nessa época, contabilizaram-se 64 edificações construídas na faixa litorânea com uso misto, residencial e comercial. A fiscalização deficiente e o gerenciamento inadequado do projeto fizeram com que equipamentos como quiosques fossem utilizados posteriormente como bares (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 1999).

Em 1998, o Departamento de Estradas e Rodagens - DER/SE executou a obra da Rodovia José Sarney e indenizou vários bares que se localizavam na faixa de domínio da rodovia, sendo que a maior parte deles melhorou as suas edificações, acarretando o aumento do valor da indenização recebida. A Associação dos Moradores do Aruana - AMAR, insatisfeita com as condições do uso, iniciou a Campanha *SOS-Aruana Urgente*, contando com o apoio do Ministério Público Federal, que resultou num Termo de Ajuste de Conduta - TAC, dando 90 dias aos barraqueiros para se adaptarem às exigências, como a não utilização das barracas para fins residenciais (idem).

Em 2000, foi assinado um Termo de Ajuste de Conduta no MPF entre a ADBAMA e os comerciantes da Praia de Aruana que determinava que os bares que não apresentassem o registro de ocupação perante a União e à Prefeitura e licença ambiental da ADEMA deveriam desocupar o local (idem). Segundo informações da PMA/ SEPLAN, dos 73 bares existentes em 2001, nenhum tinha registro de ocupação que legitimasse sua permanência, ou qualquer título que lhes concedesse posse ou propriedade. Além disso, verificou-se que os barracos contrariavam aspectos urbanísticos, como desrespeito à faixa de domínio da rodovia, ligação clandestina de energia, ausência de rede de água e esgoto.

Após diversos embates e da inexistência de solução, foi assinado outro Termo de Ajustamento de Conduta, agora entre MPF, Prefeitura e os proprietários em 2004, que obrigou o município a desenvolver um projeto de construção e de padronização das edificações e seu entorno. Desse convênio surgiu o *Projeto de Reurbanização da Orla de Aruana*.

Nessa proposta, os donos dos estabelecimentos comerciais se comprometeram a demolir voluntariamente seus bares, para que fossem construídos 17 novos quiosques sob a forma de concessão durante dez anos. Findo o prazo, o próprio concessionário demoliria seu estabelecimento e replantaria a área com vegetação nativa. Vale lembrar que, até então, nenhum dos bares havia sido demolido esporadicamente pelo seu próprio dono, conforme firmado no TAC de 2000.



Figura 2: Implantação do Projeto “Orla da Aruana”
Fonte: França, 2011

Entretanto, a questão do tratamento do esgoto não pôde ser resolvida, por não ser permitido legalmente que os efluentes fossem jogados no mar. Em 2007, foi apresentado e aprovado um novo projeto pela Prefeitura, sem utilização de banheiros, decorrente também, da assinatura de um TAC entre o Ministério Público Estadual e a ADEMA que não autoriza qualquer tipo de infiltração no solo pelo sistema de esgoto, na ZEU.

Esses antigos bares, além de estarem instalados numa área de restrição ambiental, funcionavam de maneira precária, devido à inexistência do sistema de

esgotamento sanitário cujos despejos eram levados diretamente ao mar. Portanto, não configurava só um problema de ocupação irregular, mas principalmente, de poluição da Praia de Aruana. Assim, decidiu-se que, perante o não cumprimento dos TAC's, com a demolição voluntária dos bares, através de determinação da Justiça Federal em 2010, os antigos bares seriam demolidos, para que fossem iniciadas as obras da nova Orla, definida no projeto desenvolvido pela SEPLAN (Figura 03).



Figura 03: Bares antes da demolição e a demolição
Fonte: skyscrapercity.com, acesso em: 14 set. 2010

Apesar de drástica, a medida pode ser em parte creditada na omissão do poder público municipal, que contribuiu para a expectativa por parte dos comerciantes de que a situação se arrastaria sem definições por longo tempo, em verdade por mais de oito anos. Observa-se, ainda, que o desfecho se deu após a inclusão da administração municipal como parte no Termo de Ajustamento de Conduta e, por decisão final da Justiça Federal.

2.1.2. Caso dunas da Praia de Aruana, abertura da Rodovia José Sarney e o tão “sonhado” Plano de Macrodrenagem

É importante destacar que a qualidade paisagística como uma das fortes características da Zona de Expansão Urbana de Aracaju. Os variados elementos naturais presentes, como dunas, mangues, lagoas de drenagem e rios, fazem parte do cenário local e o valorizam de forma paradoxal, constituindo um dos maiores obstáculos à sua ocupação, e por consequente, objeto de vários conflitos sociais. A degradação do ecossistema tem sido cada vez mais célere, seja provocada pelos produtos do mercado imobiliário ou pelas intervenções do Estado, evidenciando a necessidade de planejamento e controle da ocupação da área, sobretudo no tocante ao desmonte de dunas, aterros e ausência de drenagem.

Os conjuntos dunares são destacados, principalmente nos terrenos do NUCAT/Petrobrás, no Loteamento Aruana (norte) e nas proximidades do rio Vaza Barris (sul). Essas áreas são protegidas por três parques ecológicos (Aruana, Mosqueiro e Farol do Mosqueiro), pelo significado relevante, no conjunto do ecossistema, e por ser o elemento da paisagem que mais chama a atenção (Figura 04).

Outro caso de aliança entre a população e a Justiça nos embates na Zona de Expansão Urbana de Aracaju teve início em 1999, com o Ministério Público Federal, que propôs a Ação Civil Pública referente à construção de um condomínio edificado em área de preservação permanente (duna). Segundo os autos do processo (JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DE SERGIPE, 2003), a falta de um Plano de Manejo Ambiental e de um Estudo de Impacto Ambiental realizados previamente às obras fez com que o Ministério Público se manifestasse, solicitando informações aos órgãos competentes.

O debate incluía a questão dos parâmetros para o desmonte das dunas da ZEU, diferentes daqueles propostos pelo Plano Diretor. Nesse momento, o MPF solicitou à ADEMI a elaboração de um estudo sobre zona *“que preserve o seu desenvolvimento sustentável, numa visão, hoje universal, de ser muito menos dispendioso prevenir um dano ambiental, do que deixar que ele aconteça para repará-lo depois”* (idem, p.11)

Pelo Estudo de Impacto Ambiental - EIA ficou estabelecido como

o fio condutor para todo e qualquer licenciamento na região sul do Município de Aracaju, ressalvadas as dunas com altura de até 2,5m, que deverão ser preservadas apenas na hipótese de apresentarem alguma função ambiental, como biodiversidade, cuja avaliação deverá ser procedida pelo IBAMA, quando do licenciamento de cada loteamento. Fica determinado que as dunas preservadas com essas características devem ser consideradas áreas verdes, compensando-se com o percentual a ser exigido pela Prefeitura de Aracaju, para cada empreendimento (idem, 2003, p.15).

A sentença final da Justiça Federal sugeriu que a cada pedido de autorização de novos empreendimentos imobiliários, o IBAMA deve apontar quais as dunas com dimensão menor que 2,5m de altura em relação ao greide da Rodovia José Sarney que tem importância ambiental, podendo autorizar ou não o desmonte.

Outro conflito vem sendo enfrentado pelo Ministério Público Federal e também Estadual desde 2005, relacionado à inexistência do sistema de coleta de esgoto sanitário na área. O MPF obrigou em junho de 2007, através de um Termo de Ajuste de Conduta conduzido pelo MPE e assinado entre as partes (Prefeitura, Governo do Estado), a elaboração

do *Estudo Técnico da 1ª Bacia de Macrodrenagem* pela esfera pública. Nesse Termo, foram estabelecidas condições para o licenciamento de empreendimentos imobiliários da zona.



Figura 4: Realidade Ambiental da ZEU
Fonte: França, 2011.

O Ministério Público Estadual assinou mais um TAC em 2006, desta vez, junto à ADEMA (órgão estadual licenciador ambiental), que definiu critérios para licenciamento ambiental na ZEU, dividindo-a em duas áreas: a Zona Crítica, “considerada àquela que atualmente apresenta os maiores problemas de drenagem natural”, cujo órgão “não licenciará nenhum empreendimento com sistema de tratamento dos esgotos cuja disposição final dos efluentes seja através de infiltração no solo” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE, 2006a, p.4). Na outra área, correspondente ao restante da zona, somente serão licenciados aqueles empreendimentos

com sistema de tratamento de esgotos cuja disposição final seja a infiltração no solo desde que seja implantada na área a rede de drenagem, bem como o empreendedor apresente estudo específico, comprovando tecnicamente, através de ensaios de infiltração realizados em época de alta pluviosidade, que não ocorrerá comprometimento do lençol freático e atendendo ainda as normas técnicas e a legislação vigente (idem).

Apesar de o estudo ter sido apresentado, nenhuma ação efetiva para amenizar tal problema foi realizada, senão a dragagem dos canais Costa do Sol, inundados durante as chuvas de inverno. A Prefeitura Municipal e a ADEMA, embora cientes da gravidade da problemática da macrodrenagem, concedem licenças para construção de empreendimentos, não levando em consideração os impactos desse adensamento na ZEU.

Durante o procedimento administrativo, foram realizadas 35 reuniões no MPF e MPE (até 2009), com a presença de moradores e demais envolvidos (COMBAZE, 2011). Como resultado das enchentes de 2009, o Ministério Público Federal convocou construtoras, Caixa Econômica Federal, Prefeitura, Companhia Estadual de Saneamento de Sergipe - DESO, Petrobrás, ADEMA (responsável pelo licenciamento ambiental) e União (Procuradoria da União no Estado de Sergipe) para intervir na área. A partir de uma Ação Civil Pública, assinada em junho de 2009, a Justiça Federal determinou bloqueio temporário de licenciamento, construção e inauguração de quaisquer empreendimentos (JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DE SERGIPE, 2009).

Entretanto, as maiores restrições diziam respeito referente às empresas de construção civil, pois a Empresa Municipal de Obras e Urbanização - EMURB não poderia conceder novos alvarás e negar o “Habite-se” às construções em andamento que não obedecessem ao TAC. Essas, ainda, deveriam apresentar cronograma de execução dos projetos e obras e resolver de forma emergencial, os problemas resultantes dos alagamentos.

O Governo Municipal e o Estadual foram condenados a solucionar o entrave da drenagem e do esgotamento sanitário, resultado da ausência de comprometimento com a questão ambiental. No auto de decisão está anunciado que esses problemas

decorrem da falta de planejamento na urbanização daquela área, com a preparação necessária de sistemas de drenagem e de esgoto adequados para o local e para os tipos de empreendimentos que foram licenciados para edificação. Observa-se, também, não sem uma grande perplexidade, que os réus têm conhecimento dos problemas e das amargas conseqüências em não resolvê-los, mas não se empenham como deveriam e como a população corretamente espera (JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DE SERGIPE, 2009, p.11).

A situação da ZEU é extremamente preocupante, lamentável mesmo, tanto pela potencialidade de poluição do meio ambiente, quanto pelo grave problema de saúde pública para a população que lá vive, fazendo-se necessária a adoção de céleres e eficazes medidas para solução urgente das situações mais calamitosas, ao lado de providências de médio e longo prazo, visando a solucionar definitivamente os problemas de drenagem e esgotamento sanitário da região (Idem, p.12).

Após audiência realizada no Ministério Público Federal, a partir de 1º de setembro de 2009, ficam liberados os empreendimentos cujo pedido de alvará de construção tenha sido protocolado antes de 12/06/2009, desde que estejam de acordo com a solicitação do TAC com a condição de que a rede interna de drenagem do empreendimento esteja interligada à macrodrenagem existente, bem como a rede de esgoto utilize o sistema DAFA (Digestor Anaeróbico de Fluxo Ascendente) com filtro (idem).

Parece ficar clara, a orientação do Ministério Público para a correção das desigualdades socioespaciais e para o interesse coletivo. Todavia, a judicialização dos conflitos aqui é contextualizada como sendo a extensão da atuação do MP com a transferência de responsabilidades e decisões políticas à promotoria, para o cumprimento de determinações do planejamento e do Plano Diretor. Nota-se, uma inversão de papéis, quando o Poder Executivo (municipal ou estadual) deixa de planejar e/ou aplicar as leis, e entram em ação, o promotor ou o juiz, através de termos de conduta ou decisões judiciais.

3. Conflitos Ambientais na ZEU: um caminho para o fortalecimento da participação?

O planejamento de Aracaju tem sido cada vez mais substituído pela gestão estratégica, baseada em referendar caminhos espontâneos do crescimento das cidades e as tendências existentes, além de concretizar as expectativas de grupos ligados ao setor

imobiliário. As ações acarretam uma produção do solo descontínua, distanciada do tecido urbano consolidado.

Na prática, ocorre um antagonismo na legislação, que reconhece o acentuado déficit de infraestrutura e serviços públicos e, ao mesmo tempo, define coeficiente de aproveitamento na área igual a três. Ao possibilitar ao mercado imobiliário a criação de maior área construída, o resultado é o adensamento populacional, a degradação das dunas, lagoas de drenagem e mangues, a ocorrência das calamidades naturais, como alagamentos e inundações, prejudicando as condições de vida da população e distanciando-se do ideal da “capital da qualidade de vida” difundido como slogan da gestão municipal atual. Portanto, a discussão das características ambientais locais demonstra a intensa fragilidade e os efeitos negativos da ocupação sobre o solo e sobre os moradores.

O reflexo da ineficiência do planejamento e da carência de um processo democrático de gestão tem agravado cada vez mais os aspectos locais e a vida dos moradores. A legislação vigente é ineficiente quanto à possibilidade dada pelos instrumentos de planejamento e regulação do solo na resolução dos conflitos entre a ocupação de áreas na Zona de Expansão e a manutenção das características ambientais. Além disso, o controle e a fiscalização da execução das normas tem se mostrado insuficiente.

Como decorrência, como vimos, a população tem se organizado e acionado a Justiça que, através dos Termos de Ajustamento de Conduta, exigem a resolução dos problemas. Esses TAC's tem substituído a função de planejamento na gestão pública no que se refere às questões urbanas e ambientais. Entretanto, as exigências impostas não têm sido concretizadas em sua totalidade, devido à indisponibilidade de recursos e à exiguidade dos prazos solicitados.

A Zona de Expansão Urbana de Aracaju é marcada pela degradação das suas condições urbanas e ambientais, pela atuação do Poder Executivo municipal ou estadual, que estimula a ocupação através dos investimentos em intervenções e pela lógica do mercado imobiliário, em busca de novas fronteiras de valorização fundiária. Embates entre diferentes interesses, que se resumem em ocupar ou não áreas e dotar as áreas já ocupadas de infraestrutura, dão os contornos da luta pela apropriação do espaço na ZEU de Aracaju.

Em meio às frágeis condições ambientais, as inúmeras tensões refletem o repúdio da população à fraca atuação do Poder Público. As manifestações são intensas, a cobrança é ativa. Os moradores participam, ao exigir não somente intervenções, mas um planejamento integrado que sirva, efetivamente, para auxiliar no desenvolvimento local. Isto permite que adquiram capacidade para propor mudanças e *“reforça a necessidade de identificar os papéis e as*

responsabilidades dos diversos atores face aos temas ambientais, e a necessidade de construir consensos em torno deles” (JACOBI, 2006, p.10).

De fato, o surgimento das associações de moradores, como Conselho das Associações dos Bairros Aeroporto e Zona de Expansão de Aracaju – COMBAZE, Associação Desportiva, Cultural e Ambiental do Robalo - ADCAR, tem merecido destaque diante das conquistas em prol da ZEU. Ainda que de forma incipiente, nos últimos dez anos, a população tem denunciado crimes ambientais, auxiliando no monitoramento das ações e no combate à degradação. Isso porque à *“medida em que as pessoas se unem para reivindicar, há um avanço no espaço urbano: contribuem para o desenvolvimento da ação, a partir da discussão, identificação de seus problemas e experiências de organização” (CARLOS, 1994, p.194).*

Por outro lado, as associações têm conquistado espaço relevante junto ao Ministério Público e à Justiça. O direito do cidadão de participar das decisões públicas, dado pela Constituição Federal, a fim de se alcançar justiça e transparência da governança e identificar os interesses da sociedade (ACSELRAD, 2001), tem se concretizado na atuação do Ministério Público. As assinaturas de Termos de Ajuste de Conduta e de Ações Cíveis Públicas obrigam os órgãos e instituições responsáveis a arcar com as sequelas da ineficiência da administração pública no trato das complexas condições ambientais locais.

Mais que isso, esses instrumentos judiciais têm sido importantes para a construção da cidadania participativa, na resolução das tensões e conflitos de forma pacífica em que o agressor firma compromisso de reparação ao dano causado ou de execução da política urbana e ambiental (no caso macrodrenagem) estabelecida em legislação. Entretanto, os papéis se inverteram. O Ministério Público tem tomado as rédeas na solução dos os problemas, uma vez que tem sido visto como guardião dos interesses coletivos e difusos.

As determinações da Justiça impõem ao Poder Público o cumprimento de seus deveres, quando esses são substituídos pelo planejamento integrado e pela implementação da política urbana municipal. A ordem judicial de paralisar a emissão de licenças, numa área deficiente de saneamento ambiental, foi tardia, mas essencial. Isso porque as discussões sobre a necessidade do Plano de Macrodrenagem começaram junto aos órgãos competentes, antes mesmo do Plano Diretor de 2000. Em realidade, passaram-se onze anos e medidas como a preparação e a implementação do plano não haviam sido tomadas.

Contudo, mesmo com o desempenho do Ministério Público, ainda se observa morosidade no andamento das ações e na reparação dos danos causados pelo Poder Público

com a implementação de atividades nocivas à sociedade. Ainda assim, os moradores tem se valido desta instituição como estratégia para se fazer ouvir e garantir sua cidadania.

A democratização das decisões apoiada pelo Ministério Público nas conquistas pelo desenvolvimento da ZEU tem sido de grande valia para a guinada do cenário ambiental local. O desafio é ainda, criar condições de moradia, avaliando e controlando a ocupação sem impactar negativamente o meio ambiente e evitar a continuidade da degradação das dunas, das lagoas e dos mangues.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. 2001. A duração das cidades: a sustentabilidade e risco nas políticas urbanas, Rio de Janeiro, DP&A,.

_____. 2004. Conflitos ambientais no Brasil, Rio de Janeiro, Relume Dumará.

ÁVILA, Maria Luísa Alves de. 2009. O Ministério Público como Agente da Produção do Espaço Urbano, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

BAVA, Silvio Caccia; SOARES, José Arlindo. 2002. Os desafios da Gestão Municipal Democrática, São Paulo, Cortez.

BRASIL. Estatuto da Cidade. 2001. Lei 10257, de 10 de julho de 2001, Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DE SERGIPE. 2003. Sentença Judicial. Proc. nº 99.2861-9 SAREMS - 1º Vara, Ação Civil Pública, Aracaju.

BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL DO ESTADO DE SERGIPE. 2008. Sentença Judicial. Proc. Nº 2008.85.00.002491-3 SAREMS - 1º Vara, Ação Civil Pública, Aracaju.

_____. 2009. Sentença Judicial. Proc. nº 2009.85.00.002637-9, Ação Civil Pública, Aracaju.

_____. 2009. Termo de Audiência referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju. Proc. nº 2009.85.00.002637-9, Ação Civil Pública, Aracaju.

_____. 2009. Decisão referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju. Proc. nº 2009.85.00.002637-9, Ação Civil Pública, Aracaju.

_____. 2009. Decisão referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju. Proc. nº 2009.85.00.002637-9, Ação Civil Pública, Aracaju.

_____. 2010. Termo de Audiência referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju. Proc. nº 2009.85.00.002637-9, Ação Civil Pública, Aracaju.

_____. 2010. Decisão referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju. Proc. nº 2009.85.00.002637-9, Ação Civil Pública, Aracaju.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 1999. Dossiê Interno PRDC/SE nº057/99, Aracaju.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. 1994. A (Re)produção do Espaço Urbano, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

COMBAZE. 2007. Estatuto Social do Conselho das Associações de Moradores do Bairro Aeroporto e Zona de Expansão – COMBAZE, Aracaju.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves França. 2011. A produção do espaço na Zona de Expansão Urbana de Aracaju: dispersão urbana, condomínios fechados e políticas públicas, Niterói, Universidade Federal Fluminense.

JACOBI, Pedro. 2006. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana – do risco à busca da sustentabilidade urbana. Política e Trabalho. Available: www.teia.fe.usp.br/?p=133. [Accessed: 10 jun. 2011].

POLI, Simone Aparecida; NOGARA, Mônica de Azevedo Costa. 2009. A Judicialização dos conflitos sociais: os casos do Ministério Público e do Tribunal de Justiça de São Paulo, ENANPUR, 13, Florianópolis.

SANTOS, Caroline Gonçalves dos; et al. 200-. A Pressão Social dos Conflitos Urbanos: Um Estudo Sobre a Atual Mobilização Social em Maceió. Available: www.nucleo.ufal.br/gepsojur/anais-connasp/eixos/GSC-45.pdf [Accessed date: 21 jun.2011].

SAULE, Nelson Jr. 2001. Marco legal da participação popular no Brasil, São Paulo, Polis.

_____. 2002. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática, São Paulo, Polis.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. 2006. Termo de Ajuste de Conduta. Referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju, Aracaju.

_____. 2006. Ação Civil Pública Referente à Existência de Cemitérios Clandestinos na Zona de Expansão de Aracaju, Aracaju.

_____. 2007. Termo de Ajuste de Conduta. Referente ao Plano de Macrodrenagem da Zona de Expansão de Aracaju, Aracaju.