



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

ZONA DE EXPANSÃO URBANA DE ARACAJU: CONFLITOS ENTRE OCUPAÇÃO E
CONDIÇÕES AMBIENTAIS

Sarah Lúcia Alves França (UFF) - sarahfranca@ig.com.br

Arquiteta e Urbanista, Especialista em Planejamento Urbano e Gestão das Cidades, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFF/RJ e Bolsista da CAPES

A Zona de Expansão Urbana de Aracaju: Conflitos entre Ocupação e Condições Ambientais

Introdução

Este artigo busca discutir a possibilidade dada pelos instrumentos de planejamento e regulação do solo urbano na resolução do conflito entre a ocupação de áreas de expansão e a manutenção das condições ambientais, utilizando como caso de referência a Zona de Expansão Urbana - ZEU no Município de Aracaju.

Com uma área de 174 Km² de extensão, a capital do Estado de Sergipe tem o crescimento urbano direcionado para ZEU, que passa, após 1982, a ser alvo do desenvolvimento através de legislação, políticas e projetos conduzidos pela ação governamental. É essencial assim, enfatizar a importância da participação do Estado que, proporcionou o acesso à área, e proporcionou a chegada de inúmeros empreendimentos, principalmente de tipologia “fechada”.

A soma dessas estratégias configura um território disperso e fragmentado, a partir de eixos principais de acesso e de práticas como produção de condomínios horizontais fechados e conjuntos habitacionais populares distantes do centro principal e da mancha urbana consolidada da cidade, criando assim, novas centralidades.

A questão da intervenção do Estado reacende as discussões relativas à violenta disparidade dos investimentos públicos entre as diferentes áreas da cidade. No caso da ZEU, privilegiou-se inicialmente, um padrão de configuração espacial, definida também, pelas legislações urbanas e ambientais.

A idéia de gestão das cidades difundida nos dias atuais refere-se à realização de intervenções no ambiente urbano construído, fruto de ações interligadas com desempenho coletivo dos diferentes atores sociais, cujo Estado é responsável por liderar o processo. De tal modo, o Poder Público, ONG,s, associações de empresários e a população constroem espaços de negociação e desempenham diferentes papéis.

Entretanto, faz-se necessário avaliar, a atuação governamental também no enfoque regulatório, quando se planejam determinados cenários “futuros” através dos índices urbanísticos. Observa-se um descompasso entre os instrumentos de planejamento urbano, como o Plano Diretor e suas diretrizes para a ZEU, com a realidade ambiental da área.

A Ocupação Urbana da Zona de Expansão de Aracaju

A ZEU compreende a porção sul da cidade e tem como limites, o rio Vaza Barris e o canal Santa Maria ao sul, o Oceano Atlântico a leste, o município de São Cristóvão a oeste e ao norte, com o bairro Aeroporto (Figura 1).



Figura 01: Ortofotocarta de Aracaju com Localização da Zona de Expansão Urbana
Fonte: SEPLAN, 2008

De fato, a expansão via parcelamento do solo, caracteriza-se pela produção de lotes ou unidades habitacionais, tendo em vista o aumento da migração, em busca de possibilidades de desfrutar o contato com a natureza, sendo marcado pela existência de grandes extensões de terra desocupadas, o que só existe fora do núcleo e da acessibilidade agregada aos serviços, pois fica mais fácil deslocamento às áreas centrais.

Talvez, esses fatores tenham se configurado como “freios” para segurar o elevado crescimento da participação imobiliária na conjuntura municipal e aumento da quantidade de residências permanentes para as classes de alta renda, já que a classe média cada vez mais tem consolidado suas moradias nos condomínios e loteamentos existentes nas proximidades do Mosqueiro e dos loteamentos Aruana I e II. Esta diversidade de tipologias habitacionais tem proporcionado heterogeneidade de classes sociais na área (Figura 02).



Figura 02: Ortofotocarta da ZEU e suas características
 Fonte: SEPLAN, 2004, alterado pela autora

Mesmo sendo relativamente distante do centro urbano (18 km), vale ressaltar que a classe com renda mensal elevada tem condições econômicas de superar a falta de infraestrutura e não se preocupa com deslocamento, haja vista que possuem transportes próprios. Porém, o mesmo não acontece com os moradores de salários reduzidos. Entretanto, o que atrai ambos, é o isolamento e a distância dos problemas do caos dos centros urbanos (LOUREIRO, 1983).

Com isso, percebe-se que as funções primitivas foram substituídas, graças aos investimentos lá aplicados. Os proprietários das residências, antes utilizadas somente aos finais de semana e férias, hoje ali se alojam, tornando-se, moradores efetivos, optando pela tranqüilidade de um local que ainda não foi completamente adensado. A novidade de morar em um condomínio também influi na escolha.

A mescla de tipologias habitacionais e diversidades de classes sociais foram, de fato, financiadas pelo Estado e articulada juntamente com

os agentes privados [que] atuam na conformação da malha urbana. Os interesses políticos aliados aos grandes proprietários de terra vêm moldando uma “colcha de retalhos” para a organização espacial de Aracaju, onde muitas áreas permanecem desocupadas e são “esquecidas” pelo Estado para posterior valorização, através da implantação da infra-estrutura urbana. Terras que podem ser também valorizadas com a localização de um “catalisador” (como por exemplo, um supermercado) ou até mesmo apenas com a implantação de arruamento, sendo suficiente para a promoção da especulação imobiliária (NOGUEIRA, 2004, p.322).

A Zona de Expansão de Aracaju é formada pelas relações entre o mercado imobiliário e o Estado, este provedor de infraestrutura urbana, bem como papel regulador, principalmente através da legislação urbanística e ambiental. A ocupação intensa em que se conjugam resultados de complexas articulações sociais, econômicas e físicas, relativas à pressão imobiliária, decorrentes da presença das extensas glebas vazias, associadas às condições limitantes de ordem ambiental.

Planejamento Urbano e Ambiental e Regulação do Solo: a Atuação do Estado

A origem e a inclusão das questões urbanas e ambientais na sociedade brasileira não teriam sido possíveis sem uma devida adaptação das instâncias legislativas a esses novos processos. O marco é, sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 que apresenta um tópico sobre Meio Ambiente e Política Urbana, considerado como um dos mais ricos do mundo, mas sofre entraves, na prática, por vários motivos como a incompetência da administração pública na aplicação das leis e regulamentações.

A Constituinte também traz o estabelecimento das novas competências às administrações locais no tocante à essa temática ambiental. Os municípios passam a ser considerados unidades políticas com o direito e responsabilidade de elaborarem as Leis Orgânicas, com uma gama de atribuições como proteção e preservação do meio ambiente, florestas, fauna, flora; combate à pobreza e à poluição; provisão de programas habitacionais e melhoria das condições de infraestrutura e saneamento básico.

Essa novidade, sobretudo em relação à questão ambiental, proporcionou uma série de ganhos estabelecidos para o desenvolvimento de uma política local, atrelados às atribuições de controle e fiscalização, bem como licenciamento de obras através do Relatório de Impacto Ambiental. É uma forma atual de visualização do tema ambiental dentro das novas responsabilidades municipais, decorrentes da Constituição de 1988.

O Reflexo da Legislação Urbanística e Ambiental na Zona de Expansão Urbana de Aracaju

Até a década de 1960, a Zona de Expansão Urbana de Aracaju permaneceu pouco habitada. Isso se deveu à distância considerável que a separava do núcleo urbano decorrentes da dificuldade de acesso, bem como da falta de interesse da iniciativa privada e do Estado em investirem na região.

As legislações federal e municipal influenciaram no crescimento de Aracaju para essa área. Inicialmente, a aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano no 6.766/79 norteou o crescimento, quando definiu em seu artigo 3º que somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definido por lei municipal.

Após três anos da sua promulgação, a determinação fez com que a Câmara Municipal sancionasse a Lei nº 873, de 01 de outubro de 1982 de Delimitação de Bairros, alargando os limites urbanos, excluindo a zona rural e dividindo-o em Zona Urbana e de Expansão Urbana - ZEU, mesmo havendo ali ainda, uma intensa atividade agrícola, sobretudo de coco-da-baia e fortes traços do campo, com a existência de sítios e fazendas.

De acordo com o artigo 1º, parágrafo único da Lei Municipal, um dos objetivos da nova delimitação é promover o disciplinamento e controle do processo de ocupação espacial do território integrado no município; ordenar os eixos de crescimento da cidade; e permitir o acompanhamento da expansão urbana de modo a orientar o Poder Público no procedimento de suas intervenções. Mas será que isso é realmente realizado? De fato, a legislação, mesmo que contraditoriamente, ao afirmar que se deve delinear uma política mais equitativa de distribuição dos equipamentos urbanos, é indispensável no crescimento da cidade e no esgarçamento do tecido de Aracaju, rumo à ZEU.

Esta ampliação, evidentemente beneficiou os proprietários fundiários, através da prática da valorizar vazios com o subsídio do Estado. O que acontece em Aracaju, como nos mostra Santos, que *“um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos”* (2005, p.107). Ainda explica que *“é assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz que as extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores”* (ibidem). É claro que essa mudança na regulação do solo, vai induzir parcelamentos de terras, principalmente pelos grupos sociais de mais alta renda, que ali encontram um local para descanso dos finais de semana e férias.

Dessa forma, o parcelamento se iniciou no início da década de 1980, com a implantação do Loteamento Aruana I e II, na Fazenda Nova, seguidos com novos empreendimentos com residências desfrutadas apenas, nos finais de semana ou nos meses de verão. A lei Federal junto à Municipal fora, talvez, os responsáveis pelo início da comercialização imobiliária, que se torna progressivamente inacessível às classes mais baixas, devido à dificuldade de acessibilidade e ausência total de infraestrutura.

Em seguida, a obrigatoriedade dos Planos Diretores determinada pela Constituição de 88, que transferia responsabilidade aos municípios, teve papel muito decisivo na regulação do solo urbano e na estruturação fundiária e ambiental no crescimento da ZEU.

Substituindo a legislação urbanística vigente, aprovada em 1966, o novo PDDU de Aracaju se constituiu num forte marco no ordenamento do solo da cidade, bem como o início das discussões técnicas participativas, antes mesmo da aprovação do Estatuto das Cidades. A realização se deu através da formação de grupos setoriais e plenárias nos bairros que discutiam junto à população, os problemas de Aracaju, no ano de 1995. Após 5 anos, a Lei Complementar nº042/2000 – Plano Diretor - é promulgada.

Embora o futuro imobiliário de Aracaju esteja na ZEU, verifica-se um vazio entre as reais condições ambientais e a legislação de controle urbano. O Plano Diretor determina que o macrozoneamento é estruturado de acordo com a capacidade de infraestrutura e acessibilidade instaladas e condições de meio ambiente e adequação das características ao espaço físico. A área é então classificada como Zona de Adensamento Restrito – ZAR, por apresentar malha dispersa e descontínua e ainda, acentuado déficit ou ausência na infraestrutura local, restringindo o atendimento da demanda populacional existente.

Dessa forma, o artigo nº 136 ainda do PDDU garante que a instalação de infraestrutura e serviços urbanos deve preceder o processo de uso e ocupação do solo, além de definir que a ZAR seja estruturada internamente, dando ênfase ao sistema viário básico, à macrodrenagem, preservação e proteção do meio ambiente. Além disso, enfatiza a importância da priorização de verbas orçamentárias no resgate do déficit desses serviços.

A ZEU também é regulamentada como Área de Diretrizes Especiais de Interesse Ambiental – AIA devido à presença de dunas, lagoas e restingas, mangues etc, constituindo Áreas de Proteção e de Preservação Ambiental (Figura 3). Além disso, a faixa litorânea em toda extensão do Oceano Atlântico recebe a classificação de Área de Interesse Urbanístico - AIU, em *“razão de sua singularidade e função, constituem marcos de referência para memória e dinâmica a cidade”* (PDDU, 2000, p.13).

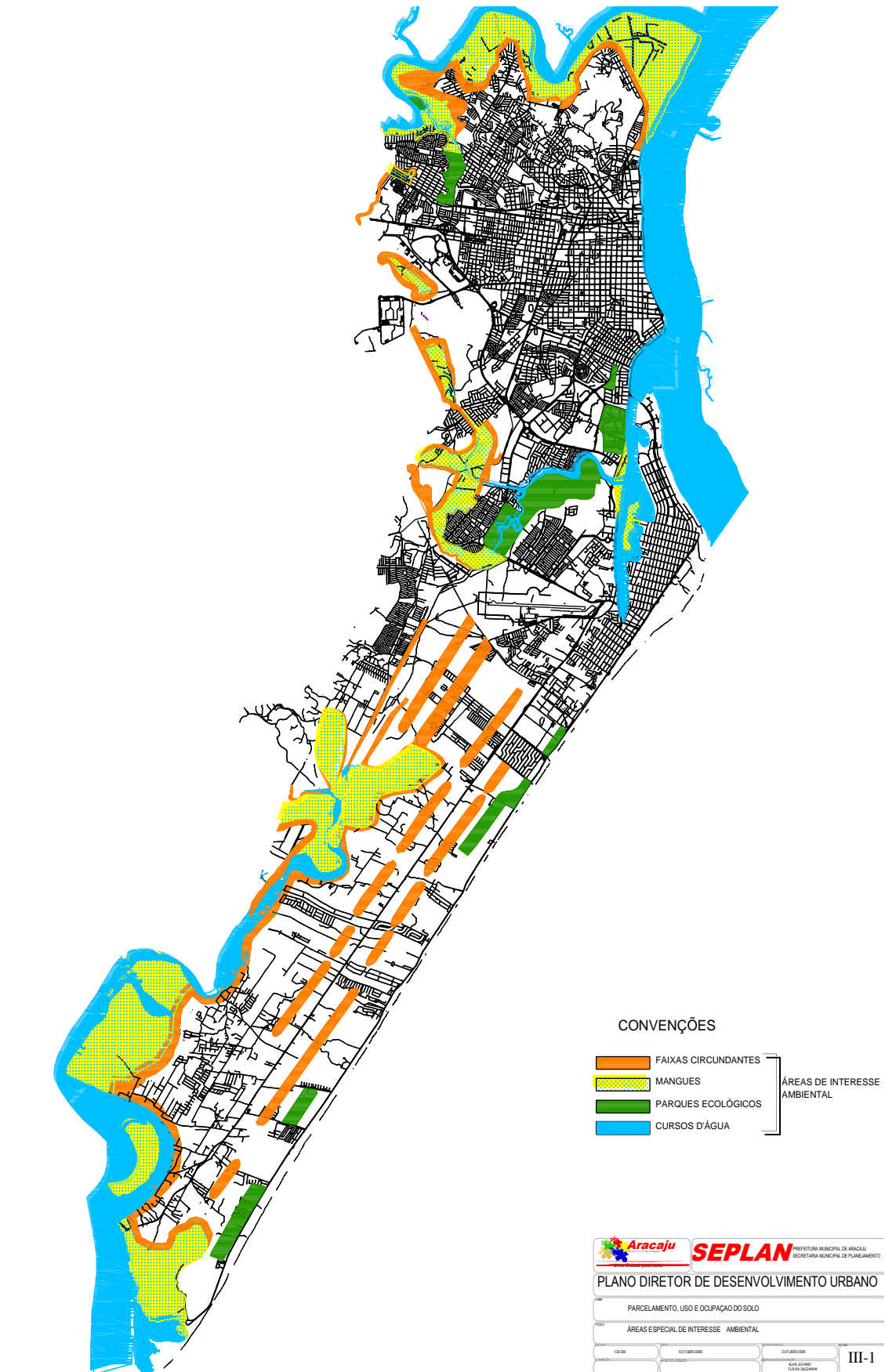


Figura 03: Mapa das Áreas de Interesse Ambiental – AIA's
 Fonte: PDDU, 2000

Sem dúvida, uma das fortes características da ZEU que atraem novos moradores é a qualidade paisagística. Tranqüilidade, sossego, proximidade à praia são elementos enfocados pelo mercado capitalista, através do marketing imobiliário com estratégias de “venda da natureza”. Os variados elementos naturais fazem parte do cenário ambiental da área e constituem também, como um dos maiores entraves. A degradação é acelerada pela ocupação, seja pelos condomínios fechados ou conjuntos habitacionais e obras do Estado.

Quanto às características ambientais, os conjuntos dunares são destacados na paisagem local, principalmente nos terrenos do NUCAT/Petrobrás, no Loteamento Aruana e nas proximidades do rio Vaza Barris, apresentando altitude máxima entre 15 a 20 metros.

A presença de lagoas de drenagem, vegetação nativa e parques ecológicos evidenciam o delicado panorama ambiental e sinalizam a necessidade de planejamento e controle do uso na apropriação da área, sobretudo quanto ao desmonte de dunas e conseqüente aterro, bem como drenagem.



Figura 04: Dunas na região do NUCAT Petrobrás
Fonte:skyscrapercity.com/showthread.php?t=4958:



Figura 05: Dunas e coqueirais
Fonte: SEPLAN, 2005

No tocante às condições de saneamento ambiental, a coleta de esgoto sanitário é talvez, o maior dos obstáculos. Cerca de 28,10% dos 7.970 domicílios da área, ainda são abastecidos de água através de poços artesianos, o que, de certa forma, limita o parcelamento, em decorrência da baixa qualidade da água (IBGE, 2000). A inexistência do sistema obriga, ainda, a utilização do tradicional tratamento fossa-filtro-sumidouro, que contribui, comumente, para contaminação do lençol freático, naturalmente alto nos terrenos arenosos. Quando o solo atinge o máximo de permeabilidade, a maioria dos moradores desvia o esgoto de suas casas diretamente para as ruas ou para as galerias pluviais.

Estas práticas tendem a limitar “a ocupação de uma área que apresenta intensa fragilidade ambiental, em decorrência da presença de terrenos planos, baixos, arenosos” (SEPLAN, 2010, p. 36). Alguns poucos domicílios situados à norte da ZEU tem seu esgoto recolhido pela rede pública. Há de se convir, que “o ritmo de crescimento da cidade e o de implantação da rede são diferentes, o que certamente conduzirá a uma defasagem entre o espaço urbano e a área servida no final do período planejado” (FRANÇA, 1999, p. 159).

Por se constituir numa área plana e baixa, com terrenos arenosos e presença de cordões litorâneos, entremeados de lagoas, há certa dificuldade de escoamento das águas pluviais que drenam para as partes mais baixas formando as lagoas. Recortada por canais naturais, alguns hoje artificializados, a população sofre no período das chuvas, quando o lençol freático alto contribui para a saturação do solo. De maneira fortemente acentuada, isto ocorre na ZEU, devido à baixa permeabilidade, criando poções de água acumulada que, pela falta de escoamento se mistura aos dejetos sanitários e invadem ruas e casas.



Figura 06: Chuvas em maio/2009
Fonte: www.infonet.com.br



Figura 1: Chuvas em abril/2010
Fonte: www.infonet.com.br

Conforme recomendações do Relatório do Diagnóstico Ambiental, realizado pela Prefeitura Municipal de Aracaju, em 2005, as lagoas presentes na ZEU “*não devem ser ocupadas pela dificuldade de drenagem, fundações e pelos riscos de enchentes*”. De fato, o próprio órgão reconhece as condições de fragilidade da área quando alerta que

nos próximos 20 anos, a impermeabilização conseqüente poderá trazer sérios problemas a essa parte da Aracaju do futuro e, somente um plano de macrodrenagem definidor e preservador dos charcos e lagoas [...] e sua execução em um horizonte temporal próximo, poderá tornar essa zona menos problemática do que a Aracaju tradicional.

Mesmo diante da análise feita pelo próprio Poder Municipal, porque se insiste, cada vez mais, a ocupação dos espaços vazios e a sua substituição por condomínios luxuosos ou mesmo, conjuntos habitacionais? Assim, faz-se importante evidenciar esse nó entre ocupação versus condições ambientais e precariedade de infraestrutura.

O Papel da Gestão Pública na Zona de Expansão Urbana de Aracaju: Planejar ou Projetar?

Em decorrência da presença dos sítios de veraneio e ainda das antigas propriedades rurais, o Estado vê-se obrigado a facilitar as condições de acessibilidade. É aí que se inicia a pressão imobiliária sobre o espaço rural.

Talvez o principal mote da expansão para ZEU, deu-se na primeira metade da década de 80, com a implantação de sistema viário. A abertura das Rodovias José Sarney e Náufragos, que posteriormente sofreu ampliação (nos anos 1990) com o advento da barca de ligação entre Aracaju - Caueira (Itaporanga d'Ajuda), foi responsável pelo aumento do fluxo dos proprietários de terras nesta e naquela região. França explica que

No período de implantação desse trecho houve toda uma expectativa de que a estrada diminuiria a distância entre Aracaju e Salvador, mas ela se constituiu uma opção de segunda residência para o sergipano, sobretudo o aracajuano, e de utilização de toda a linha da costa do litoral sul, por atividades ligadas ao turismo e ao lazer (1999, p. 201).

Em maio de 2009, a inauguração da Ponte Jornalista Joel Silveira que interliga a região do Mosqueiro, em Aracaju, a praia da Caueira, na cidade de Itaporanga D'Ajuda, veio fincar os ideais do Governo e do mercado privado, em favorecer a integração da Região Metropolitana com as praias do litoral sul do Estado, diminuindo o tempo de deslocamento dos usuários, acabando com as filas intermináveis nas balsas (*ferry boat*) e criando condições para atrair investimentos no campo da hotelaria e do turismo.

Depois de construir conjuntos habitacionais em diversos locais da cidade, sobretudo em bairros vizinhos como o Santa Maria, o Poder Público resolve apropriar-se dos vazios urbanos disponíveis ali. Assim, a partir de 2001, a porção norte da ZEU recebeu 17 conjuntos habitacionais (dos 36 inseridos em Aracaju) do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, desenvolvido pela Prefeitura Municipal em convênio com a CAIXA, totalizando 2.849 unidades (6.530 na cidade) destinadas a uma população com rendimentos entre 3 a 6 salários mínimos (Tabela 01).

Estas residências, construídas sem ligação à rede de infraestrutura, especialmente drenagem e esgotamento sanitário, trazem graves problemas no período chuvoso, quando o lençol freático não consegue absorver o volume de água, provocando sérias inundações.

Tabela 1
Empreendimentos do PAR
Zona de Expansão
2001-2007

Empreendimento	Nº Unid. Hab.	Área Privt. m ²	Valor Unitário R\$	Inaug.	Construtora
Residencial Vila Verde I	84	54,69	19.609,78	Jul/01	Const. Santa Maria
Residencial Vila Verde II	84	54,69	19.593,26	Jul/01	JNunes Const.
Residencial Mirassol	132	54,69	19.650,00	Out/01	União Eng ^a
Residencial Solar I e II	80	54,28	19.881,78	Out/02	Const. Santa Maria
Residencial Salinas	40	54,05	19.883,13	Out/02	União Eng ^a
Residencial Laguna	80	54,28	19.881,78	Out/02	JNunes Const.
Residencial Brisa Mar I e II	496	55,33	21.563,84	Jun/04	LOGMA Eng ^a
Residencial Costa Nova I	200	60,59	23.800,88	Nov/04	Const. Santa Maria
Residencial Costa Nova II	200	60,59	23.800,80	Nov/04	União Eng ^a
Residencial Costa Nova III	122	43,61	20.113,25	Abr/05	União Eng ^a
Residencial Costa Nova IV	122	43,61	20.113,25	Abr/05	Const. Santa Maria
Res. Horto do Carvalho	238	64,00	23.567,06	Abr/04	AC Eng ^a
Res. Horto do Carvalho II	185	48,44	19.500,55	Out/05	AC Eng ^a
Residencial Águas Belas	180	40,55	17.750,00	Abr/05	União Eng ^a
Residencial Franco Freire I	240	41,85	18.718,50	Dez/06	Const. Nordeste
Residencial Santa Maria	126	44,59	20.486,55	Dez/06	Const. Santa Maria
Residencial Franco Freire II	240	41,85	18.718,50	Nov/07	LOGMA Eng
Total	2849				

Fonte: ALMEIDA, 2008.

De grande impacto principalmente, no meio ambiente, o Bairro 17 de Março é resultado das políticas públicas da Prefeitura Municipal, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e reassentar uma parcela da população carente residente em assentamentos precários e áreas de risco do Morro do Avião, Prainha, Marivan, Água Fria e Gasoduto.

O novo bairro localiza-se nos limites entre o bairro de Santa Maria e a ZEU, no trecho próximo ao Loteamento Aruana. O terreno de 1.960.083,13m², cedido pela União, de propriedade da INFRAERO, está sendo ocupado com casas e blocos de apartamentos, que resultam a construção de 2.752 unidades habitacionais e a implantação de toda infraestrutura urbana, equipamentos sociais, espaços públicos, parques ecológicos, comércios e serviços necessários (AMBIENTEC, 2008).

Entretanto, é importante comparar a inserção de uma vasta quantidade de moradias, e a demanda de infraestrutura. A região atualmente, não dispõe de transporte coletivo adequado e fácil acessibilidade, macrodrenagem, nem equipamentos sociais, como escolas e postos de saúde, o que compreende uma urbanização dispersa no território.

O abastecimento de água e energia no Bairro Novo será facilitado pela proximidade de redes já instaladas; o esgotamento sanitário contará com uma estação secundária de tratamento de efluentes, onde esses serão tratados por processos biológicos para em seguida ser lançados no Canal Santa Maria (que será dragado e reconstituído) (SEPLAN, 2008, p. 49).

Embora a Prefeitura esteja intencionada em suavizar o déficit habitacional, preocupando-se apenas, em prover moradia no sentido mais restrito, “o teto”, é importante afirmar que *“os problemas habitacionais de Aracaju são mais amplos envolvendo questões ambientais e de infra-estrutura urbana que exigem ações mais complexas e um montante de recursos mais elevados”* (SEPLAN, 2010, p.177).

O que mais desperta a curiosidade é a priorização dos recursos dos cofres públicos diante dos entraves locais que atingem os moradores. O contraponto entre legislação vigente, que determina para ali, adensamento restrito, reflete nas condições impróprias de escoamento pluvial e ausência de macrodrenagem. Sem dúvidas, este projeto torna-se um dos principais desafios para um futuro próximo devido a grande extensão da área, que demanda vasto volume de financiamento.

De fato, a área é resultado de um processo de ocupação, marcado por uma dinâmica conflitante, em que o Poder Público, apesar da inércia em atender as várias demandas sociais, torna-se o agente fundamental na transformação do espaço, mediante a aplicação de planos, projetos e intervenções, agrupando e investindo funções do mercado privado. Ao mesmo tempo, as ações do capital, que visam rentabilidade, utilizam-se do planejamento urbano, para atender aos seus interesses.

Assim, o que antes era um local isolado e pacato, com uma vasta área livre de terras agrícolas e plantações de cocos, hoje, transforma-se em um novo ambiente, e cada vez mais seus espaços vazios são substituídos por condomínio de casas e apartamentos, avenidas e extensas rodovias e comércio local. É isso que faz a ZEU, local de desejo para muitos aracajuanos e mais, alvo do mercado de imóveis de Aracaju.

A Reivindicação por Saneamento Ambiental: a Solidificação dos Conflitos Sociais e a Participação da População

Com graves entraves ambientais, a Zona de Expansão Urbana merece destaque nas ações de planejamento e gestão urbana, a fim de solucionar, no âmbito sustentável, as questões que agravam cada vez mais, a paisagem local.

A população carente de soluções assim se expressa:

Um crime está sendo cometido diariamente no Aruana. O MPF [Ministério Público Federal] tem que fazer algo, ainda é tempo. As lagoas de [...] da área estão sumindo. Estão todas sendo aterradas. E o pior: o complexo residencial do PAR tem um sistema de fossa e sumidouro, algo ultrapassado. Quando chove e enche tudo retorna. Sem as lagoas a situação é pior ainda. É preciso um sistema moderno, com estação de tratamento e tudo mais. A região está crescendo e nada é feito. (<http://www.infonet.com.br/clauidionunes>, 2010)

A procura pelo Poder Judiciário na resolução dos entraves sociais em Aracaju, especialmente na Zona de Expansão Urbana, tem-se acentuado cada vez mais e acontece *“quando as demandas não são atendidas em outras instancias, por políticas públicas ou solicitações diretas à administração pública”*. O Ministério Público tem atuado, para garantir a *“tutela de direitos coletivos e difusos”* [...] *“sobre os conflitos de ordem política, quanto a influência sobre as resoluções e as políticas públicas, controvérsias a respeito de normas, além dos conflitos de cunho social”*. (POLI, NOGARA, 2008, p.4)

A ocupação irregular de quiosques e bares na Praia de Aruana, trecho do Tecarmo/Petrobras, deliberada como Área de Preservação Ambiental, também resultou numa ação da 1ª Vara de Justiça Federal que tramita desde 1994. O resultado foi o projeto Reurbanização da Orla de Aruana, na Rodovia José Sarney decorrente da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC entre Prefeitura Municipal de Aracaju - PMA, Ministério Público Federal e os proprietários, que em 2004 obrigou o órgão municipal, a demolir esses estabelecimentos, e, com recursos próprios, construir e padronizar 17 edificações e dotar a orla com estacionamento e ciclovias.



Figura 08: Bares antes da demolição
Fonte: Acervo pessoal de Andrea Galindo, 2001



Figura 09: Demolição do Bar do Joca
Fonte: emsergipe.globo.com

Esses antigos bares, além de estarem instalados numa área de restrição ambiental, funcionavam de maneira precária, devido à falta de infraestrutura, principalmente sistema de esgotamento sanitário. A coleta de esgoto se fazia visivelmente enterrado na areia, através de tubulações aparentes, ou mesmo correndo por pequenos vales formados naturalmente na areia, onde escorriam os despejos, levados diretamente ao mar. Portanto, não é só um

problema de ocupação irregular, mas de poluição da Praia de Aruana, hoje, imprópria para banho, diante do alto índice de coliformes fecais.

Como resultado das enchentes do período das chuvas de maio de 2009, que ocasionou estragos em diversos pontos da ZEU, em meados de setembro do mesmo ano, o Ministério Público Federal convoca empresas da construção civil, CAIXA, Prefeitura, DESO (Companhia Estadual de Saneamento de Sergipe) Petrobrás e ADEMA para intervir na área. A partir de um TAC, a Justiça Federal¹ determinou bloqueio temporário de licenciamento, construção e inauguração de quaisquer empreendimentos.

Desde 2005, quando a Ação Civil foi iniciada, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual vêm empreendendo esforços extrajudiciais a fim de resolver entraves ambientais e sociais causados pelas precárias condições ambientais e da inexistência do esgotamento sanitário, a Justiça também obrigou a elaboração de um Plano de Macrodrenagem pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização – EMURB. À Companhia de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Sergipe – DESO foi solicitado o projeto de implantação de esgotamento sanitário, e à CAIXA que não financie e nem inaugure novos empreendimentos do PAR, antes de sanarem esses problemas. A Administração Estadual de Meio Ambiente - ADEMA também não está autorizada a licenciar construções até que se estabeleça a adoção de solução que não sejam as fossas sépticas ou sumidouros, requeridos até então, pois segundo o MPF, esses sistemas são incompatíveis com a área. No auto de decisão concedido pela Juíza está anunciado que

os problemas de drenagem de esgotamento sanitário que atingem a Zona de Expansão de Aracaju 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. (2009, p.11)

A situação da Zona de Expansão de Aracaju 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 (2009, p.12)

Na tentativa de equalizar os prejuízos de uma ocupação permitida pelos órgãos públicos por meio das inúmeras licenças concedidas para construção desordenada de empreendimentos e, mediante a ausência de uma política de investimentos em saneamento, em 2005 iniciaram-se as reivindicações da comunidade com constituição do Conselho das

Associações dos Bairros Aeroporto e Zona de Expansão de Aracaju – COMBAZE. Porém, somente em 2007, começou a operar de forma legal, sem fins lucrativos, visando atrair a atenção dos governantes quanto aos efeitos da falta de planejamento e seriedade na promoção do bem estar social. Um documento emitido para o Congresso Nacional 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. (<http://combaze.blogspot.com/2009/07/encaminhamento-texto-camara-federal.html>)

Entretanto, a acelerada expansão urbana na ZEU balizada pela especulação das terras exprime claramente a contradição na urbanização dispersa, uma vez que provoca graves impactos negativos os ecossistemas (manguezais, restingas, parques ecológicos, dunas e lagoas de drenagem) ainda existentes, como a ocupação regular e irregular, pressionados pela lógica especulativa do mercado, que não dá conta das questões sociais e ambientais, distanciando assim, os caminhos para uma cidade sustentável.

Caminhos Entrelaçados ou Distanciamento entre Planejamento, Legislação e Intervenções Urbanas?

A Zona de Expansão Urbana de Aracaju tem se tornado cada dia mais, sinônimo da desordem e calamidade, nos últimos tempos. A degradação decorrente da atividade da indústria imobiliária e também, do Estado, soma-se ao distanciamento de um planejamento mais consistente focado em reduzir drasticamente a vulnerabilidade ambiental e as condições de vida dos moradores.

Uma possibilidade de melhoria é através do planejamento que visa a integração de políticas urbanas e ambientais voltadas para o desenvolvimento sustentável, conforme preconiza a Agenda 21. Entretanto, sabe-se que essa ainda é uma prática distante de muitas administrações públicas, uma vez que cada pasta atua *per si*, sem preocupação com a totalidade. Ainda é necessário aprender muito. Além disso, vontade política é indispensável para adotar formas de gestão mais participativas. Conquistas que a sociedade brasileira ainda precisa alcançar.

O Plano Diretor de Aracaju contempla a problemática urbana ambiental e preconiza o adensamento restrito na ZEU, quando determina que a intensidade da ocupação deve ser limitada a capacidade de infraestrutura, acessibilidade e adequação as características do meio físico. Enfatiza a importância da priorização de verbas orçamentárias no resgate do déficit de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos comunitários.

Entretanto, isso não é observado. Na prática, vem ocorrendo um descompasso entre ocupação e uso do solo e dotação de recursos para implantação de infraestrutura. Então, como se concretiza a restrição do adensamento considerando a capacidade de saneamento ambiental e drenagem?

Determinando um coeficiente de aproveitamento 3 (três), podendo se estender até 3,5 mediante pagamento de outorga onerosa, taxa mínima de permeabilidade do lote igual a 5% e taxa de ocupação máxima 90%, a própria regulamentação, através dos seus instrumentos de controle urbano, permite que a ocupação agrave cada vez mais o quadro ambiental, possibilitando ao mercado imobiliário a apropriação de maior espaço na ZEU.

Tabela 2
Normas aplicadas na Zona de Expansão Urbana
2010

INSTRUMENTO LEGAL	EMENTA	OBSERVAÇÕES
Lei Municipal nº13/1966	Código de Obras	Atualmente vigente, mas não cita a ZEU, por ter sido aprovada anteriormente à sua criação.
Lei Municipal nº19/1966	Código de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo	
Lei Federal nº6766/1979	Parcelamento do Solo	Define somente as áreas urbanas ou de expansão urbana que poderiam ser parceladas.
Lei Municipal de nº873/1982	Delimitação de Bairros	Amplia os limites urbanos, excluindo a zona rural e dividindo o Município em Zona Urbana e de Expansão Urbana - ZEU
Lei Municipal nº1789/1992	Código Municipal de Proteção Ambiental	Define diretrizes sobre controle de Poluição Ambiental e Licença de instalação de empreendimentos. Porém, o responsável pela licença ambiental é o órgão estadual.
Lei Municipal Complementar nº042/2000	Plano Diretor	Caracteriza a ZEU como Zona de Adensamento Restrito e define seu coeficiente de aproveitamento 3,0. Regulamenta as Áreas de Diretrizes Especiais de Interesse Ambiental e Áreas de Proteção e de Preservação Ambiental

Fonte: a autora.

Esses índices, tidos como reguladores, não inibem quaisquer adensamentos na ZEU. De fato, nota-se um antagonismo nas normas, no que diz respeito às diretrizes de ocupação urbana quando reconhece que essa área apresenta acentuado déficit ou ausência de infraestrutura e serviços urbanos e, ao mesmo tempo, define coeficiente de aproveitamento elevado para utilização dos lotes.

Diante dessa afirmação, é pertinente retomar a questão inicial do trabalho, sobre a possibilidade dada pelos instrumentos de planejamento e regulação do solo urbano na resolução do conflito entre a ocupação de áreas de expansão e a manutenção das condições ambientais na Zona de Expansão Urbana. Fica então, evidente o vazio entre o controle da ocupação face aos instrumentos urbanísticos e ambientais adotados pela gestão pública e a eficácia da sustentabilidade ambiental na ZEU, sem nenhum tipo de planejamento futuro.

De fato, nota-se a existência de três caminhos independentes, mas simultâneos, que se tocam e se comunicam para regular os projetos na cidade. Um deles é o planejamento, o segundo corresponde a legislação de uso e ocupação do solo e o último são as intervenções realizadas no ambiente urbano. Dessa forma, percebe-se que o Estado, *“tem elaborado propostas, planos e programas interessantes, [...] implantados levando em conta as novas formas institucionais de parcerias, as possibilidades de consorciamentos e o fortalecimento das instancias municipais”* (MACHADO, 2000, p.92).

O distanciamento entre planejamento (Constituição de 88, Estatuto da Cidade, Agenda 21, Plano Diretor), legislação (Uso e Ocupação do Solo) e as intervenções é fortemente marcado pelas ações pontuais na ZEU. Na maioria dos casos, as obras são resultado de pressões exercidas pela população e/ou Ministério Público para contornar e resolver a problemática em prol da coletividade e da equidade, como no caso do Plano de Macrodrenagem, já previsto no PDDU.

Atualmente, o planejamento tem sido cada vez mais substituído pela gestão pública estratégica baseada em referendar os caminhos espontâneos do crescimento das cidades e as tendências existentes, além de concretizar as expectativas de grupos ligados ao setor de construção civil (REZENDE, 2002).

De fato, essas três dimensões têm que ser reagrupadas. Inevitavelmente, o caminho que se percorre é o da insustentabilidade urbana. A Agenda 21 deve ser concretizada em normas e rebatida na legislação municipal para não perder o sentido, enquanto o Plano Diretor precisa ter suas diretrizes efetivadas através de projetos, anteriormente formulados

por técnicos juntamente com a população. Então, qual caminho da política, planejamento e intervenção? Eles não devem ter caminhos paralelos, mas sim, unificados sempre.

Para Machado (2000, p.94), acredita-se que

levará ainda um bom tempo para que a internalização das questões ambientais, nos três níveis do governo, nos anéis burocráticos, nas instancias de representação política e na sociedade como um todo, se traduza, de fato, em mudanças rumo ao desenvolvimento sustentável.

A cidade, hoje cresce praticamente sem restrições, mesmo diante das “definições da lei”. Isso porque, dentro os componentes necessários a ocupação urbana, a elaboração de práticas sustentáveis perde a importância no momento de elaboração de políticas públicas de investimento, gerando conflitos sociais de reivindicação por saneamento ambiental.

Portanto, condomínios construídos em manguezais, desmonte de dunas, aterramento de lagoas e as intervenções “estratégicas”, do governo contribuem para o aumento da degradação da paisagem do ambiente urbano, distanciando-se do ideal da cidade sustentável.

Referências Bibliográficas

AMBIENTEC Consultoria LTDA. Região do Bairro Novo: Estudo de Impacto Ambiental. – Aracaju: SEPLAN/PMA, 2008, vol.01.

ALMEIDA, Guilherme Bravo de Oliveira. A inserção dos conjuntos residenciais do Programa de Arrendamento Residencial – PAR – na Zona de Expansão de Aracaju. – Aracaju: UFS, 2008. (Monografia de curso de graduação)

FRANÇA, Vera L. A. Aracaju: Estado e Metropolização. São Cristóvão: UFS, 1999.

LOUREIRO, Kátia Afonso S. A trajetória urbana de Aracaju em tempo de interferir. Aracaju, Instituto de Economia e Pesquisas – INEP, 1983.

IBGE, Censo Demográfico 2000.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. Urbanização e sustentabilidade ambiental: questões de território. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional; editora responsável Norma Lacerda: A Associação, Recife, A.2, n.3, p. 81-95, 2000.

NOGUEIRA, Adriana Dantas. Análise sintático-espacial das transformações urbanas de Aracaju (1855 a 2003). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2004. (Tese de Doutorado)

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju. Aracaju: SEPLAN, 2000.

_____. Atualização do Diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju- Caderno 02 – Meio Ambiente. – Aracaju: SEPLAN, 2005.

_____. Programa de Desenvolvimento Social e Urbano Integrado de Aracaju/SE: Relatório de Avaliação Ambiental – RAA. Aracaju: SEPLAN, 2008.

_____. Plano Local de Habitação de Interesse Social - Produto 02: Diagnóstico. – Aracaju: SEPLAN, 2010.

REZENDE, Vera F. Planos e Regulação Urbanística: a Dimensão Normativa das Intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). Cidade, História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira / Milton Santos. – 5.ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

www.infonet.com.br, acessado em 20/02/2010 às 12:20h.

www.combaze.blogspot.com, acessado em 15/04/2010 às 12:15h.

www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=4958 acessado em 15/04/2010 às 12:15h.

emsergipe.globo.com, acessado em 18/10/2010 às 23:40h

¹ Processo nº 2009.85.00.002637-9/ Ação Civil Pública de autoria do Ministério Público Federal. A Juíza Federal concede decisão e penalização aos réus, em 12/06/2009.