

ENTRE ARACAJU E SÃO CRISTÓVÃO/SE: PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO E REGULAÇÃO URBANÍSTICA NO VETOR DE EXPANSÃO OESTE

Viviane Luise de Jesus Almeida

Universidade de São Paulo | vivianealmeida@usp.br

Sarah Lúcia Alves França

Universidade Federal de Sergipe | Universidade Federal do Rio de Janeiro | sarahfranca@academico.ufs.br

Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: Este artigo apresenta uma análise da produção de habitação de interesse social e sua relação com a regulação urbanística no espaço urbano contemporâneo dos municípios de Aracaju e São Cristóvão, localizados no estado de Sergipe, Brasil. O foco recai sobre a área de encontro dos limites municipais, entre a região Grande Rosa Elze e o bairro Jabotiana, principal eixo de expansão para o oeste de Aracaju. Ambos os municípios fazem parte da Região Metropolitana de Aracaju, cuja consolidação foi impulsionada por programas federais habitacionais, especialmente a partir de 2009, com a implementação do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Assim, o objetivo deste estudo é analisar a produção de habitação subsidiada pelo PMCMV nesse vetor de expansão oeste, considerando as dinâmicas e tensões em relação à regulação urbanística vigente nos dois municípios. Para alcançar tal objetivo, foram realizados levantamentos bibliográficos, coleta de informações, além de tabulação e espacialização de dados relevantes.

Palavras-chave: Produção Habitacional; Minha Casa Minha Vida; Regulação Urbanística

BETWEEN ARACAJU AND SÃO CRISTÓVÃO/SE: HOUSING PRODUCTION AND URBAN REGULATION IN THE WESTERN EXPANSION VECTOR

Abstract: This article presents an analysis of the production of social housing and its relationship with urban planning regulations in the contemporary urban spaces of the municipalities of Aracaju and São Cristóvão, located in the state of Sergipe, Brazil. The focus is on the area where the municipal boundaries meet, between the Grande Rosa Elze region and the Jabotiana neighborhood, the main axis of westward expansion in Aracaju. Both municipalities are part of the Aracaju Metropolitan Region, whose consolidation was driven by federal housing programs, especially since 2009 with the implementation of the Minha Casa Minha Vida program (PMCMV). The aim of this study is to analyze the production of housing subsidized by the PMCMV in this westward expansion area, considering the dynamics and tensions related to the urban planning regulations in both municipalities. To achieve this goal, bibliographic research, data collection, as well as data tabulation and spatialization, were carried out.

Keywords: Housing Production; Minha Casa Minha Vida; Urban Planning Regulation

ENTRE ARACAJU Y SÃO CRISTÓVÃO/SE: PRODUCCIÓN DE VIVIENDA Y REGULACIÓN URBANA EN EL VECTOR DE EXPANSIÓN OESTE

Resumen: Este artículo presenta un análisis de la producción de vivienda de interés social y su relación con la regulación urbanística en el espacio urbano contemporáneo de los municipios de Aracaju y São Cristóvão, ubicados en el estado de Sergipe, Brasil. El enfoque se centra en el área de encuentro de los límites municipales, entre la región Grande Rosa Elze y el barrio Jabotiana, principal eje de expansión hacia el oeste de Aracaju. Ambos municipios forman parte de la Región Metropolitana de Aracaju, cuya consolidación fue impulsada por programas federales de vivienda, especialmente a partir de 2009, con la implementación del programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). El objetivo de este estudio es analizar la producción de vivienda subsidiada por el PMCMV en este eje de expansión hacia el oeste, considerando las dinámicas y tensiones en relación con la regulación urbanística vigente en ambos municipios. Para alcanzar este objetivo, se llevaron a cabo levantamientos bibliográficos, recopilación de información, así como tabulación y espacialización de datos relevantes.

Palabras clave: Producción Habitacional; Minha Casa Minha Vida; Regulación Urbanística

INTRODUÇÃO

A inserção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na Região Metropolitana de Aracaju (RMA) desencadeou sérios problemas sob a ótica da efetivação do direito à cidade, uma vez que os empreendimentos foram inseridos em áreas distantes da malha consolidada da cidade, às margens lindeiras dos territórios municipais. Na capital Aracaju, as políticas habitacionais anteriores, juntamente com o mercado imobiliário, promoveram vetores de expansão urbana sentido à metropolização, dentre eles o vetor de expansão oeste, conforme apontado por França (2019).

No caso do PMCMV, o bairro Jabotiana, que corresponde a maior expansão oeste, foi o principal foco do programa na capital, e provocou um processo de conurbação entre Aracaju e o município de São Cristóvão, transformando e segregando a paisagem urbana na região, principalmente em São Cristóvão, que até o século anterior era marcado pela tipologia habitacional horizontal, e se vê então com a injeção de condomínios de apartamentos em seu tecido urbano, alguns inclusive, com acesso exclusivo por Aracaju (França, 2019; Almeida, 2022).

No total foram implementados nesses dois municípios 107 empreendimentos com 22.550 unidades habitacionais, dos quais, 51% encontram-se na Grande Rosa Elze em São Cristóvão e no bairro Jabotiana (Almeida, 2022).

Para a promoção dessa produção, a relação entre as diretrizes do PMCMV, pautadas sob o interesse do mercado imobiliário e a regulação urbanística nesses dois municípios, é um ponto fundamental a ser analisado. Uma vez que esta última, tem como principal objetivo a ordenação da produção do espaço urbano, principalmente a partir dos planos diretores e macrozoneamento, que divide a malha urbana desses municípios, institucionalizando AEIS, ZEIS, Coeficientes de Aproveitamento, dentre outros instrumentos de planejamento. Desta maneira, levanta-se a seguinte questão: como vem sendo regulada a produção de habitação de interesse social, em especial do PMCMV, no tecido urbano metropolitano da RMA no vetor de expansão oeste?

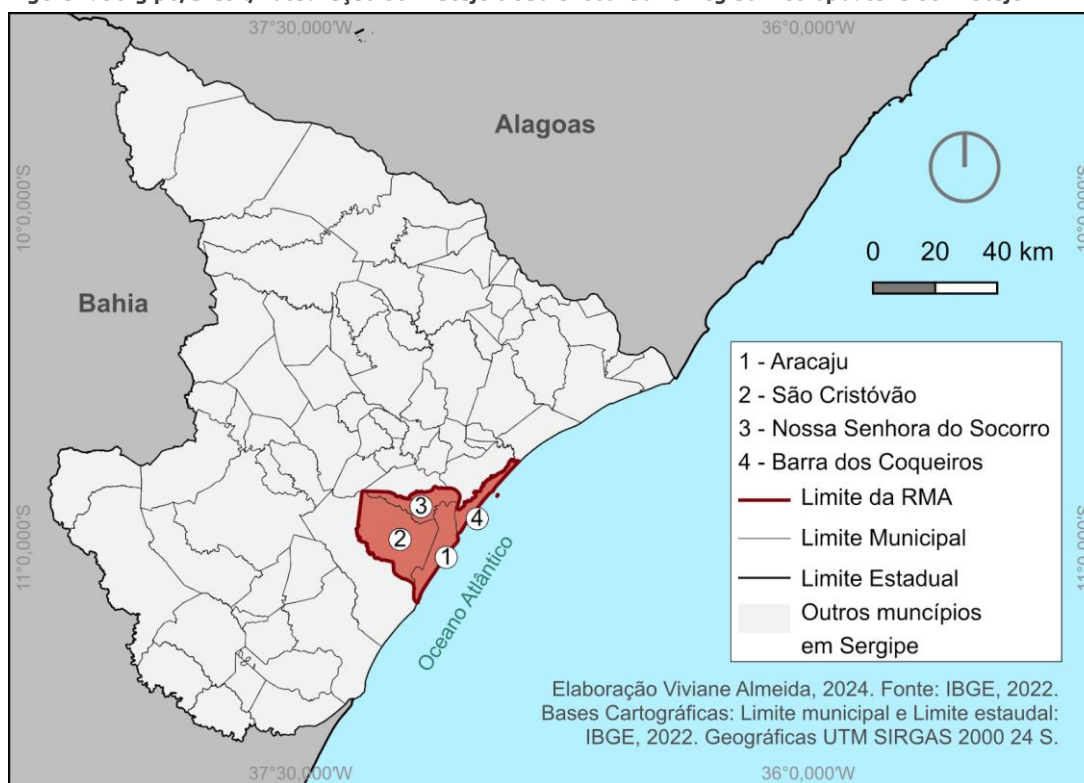
Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a produção de habitação de interesse social realizada por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, e sua relação com a regulação urbanística no vetor de expansão oeste de Aracaju, sentido à São Cristóvão. Por meio de levantamento dos empreendimentos contratados (já realizado em pesquisas anteriores), das normas urbanísticas dos planos diretores, assim como, elaboração de cartografias que demonstrem espacialmente a relação desses dois objetos de estudo.

O INÍCIO DO VETOR DE EXPANSÃO OESTE

Aracaju e São Cristóvão são municípios de grande e pequeno porte, localizados na porção leste do estado de Sergipe, Brasil, e pertencem a Região Metropolitana de Aracaju (RMA), juntamente com Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro (Figura 1). Atualmente,

conforme censo demográfico de 2022, a capital do estado, Aracaju, abriga 605.309 pessoas, e São Cristóvão 95.700, onde juntos representam 75% da população metropolitana. Além disso, há nesses dois municípios 310.136 domicílios particulares, com Aracaju retendo a grande maioria, 266.598.

Figura 1: Sergipe, Brasil, Localização de Aracaju e São Cristóvão na Região Metropolitana de Aracaju



Fonte: os autores, 2024.

Ao longo das últimas décadas, principalmente a partir de 1960 e início da década de 1970, inicia-se o surgimento da RMA, com um processo de crescimento urbano acelerado, em virtude da desvalorização da agricultura no estado e a migração para a capital, transferência da sede regional da PETROBRAS para Aracaju, construção do campus da Universidade Federal de Sergipe em São Cristóvão, e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação no âmbito nacional, que trouxeram impactos, especialmente para as capitais brasileiras e regiões metropolitanas em formação (França, 1999).

Este último, construiu conjuntos habitacionais distantes da malha urbanizada, fomentando um desregulado processo de metropolização entre os municípios que antes eram marcados pela atividade rural, e em 1995 passaram a constituir a atual RMA (Lei n° 25 de 1995) (França, 1999). Tais transformações conduziram “à formação de um espaço fragmentado, com diversidades de usos e de condições socioeconômicas que demonstram a complexidade desse espaço em processo de construção metropolitana”. (França, 1999, p. 202). Conforme Oliva (1994, sp, apud França, 1999) “Aracaju interpôs-se numa corrente migratória que se dirigia a São Paulo, Espírito Santo, Sul da Bahia, ou à Região Amazônica. Representa a opção para o sergipano obrigado a migrar, mas que não quer abandonar sua terra”.

Em Aracaju, a construção dos primeiros conjuntos residenciais pelo BNH, deu-se entre 1968-1971, com os conjuntos Castelo Branco I e II, Lourival Batista e Gentil Tavares da Mota, marcando também a formação de assentamentos informais ao redor, de uma população não assistida por essas políticas habitacionais. Tais construções intensificaram obras de infraestrutura viária aumentando o valor da terra, colaborando para o surgimento de novos empreendimentos nas regiões periféricas de Aracaju, e a posterior expansão da cidade aos municípios vizinhos, incentivada pela política habitacional (França, 1999; Santos, 2018).

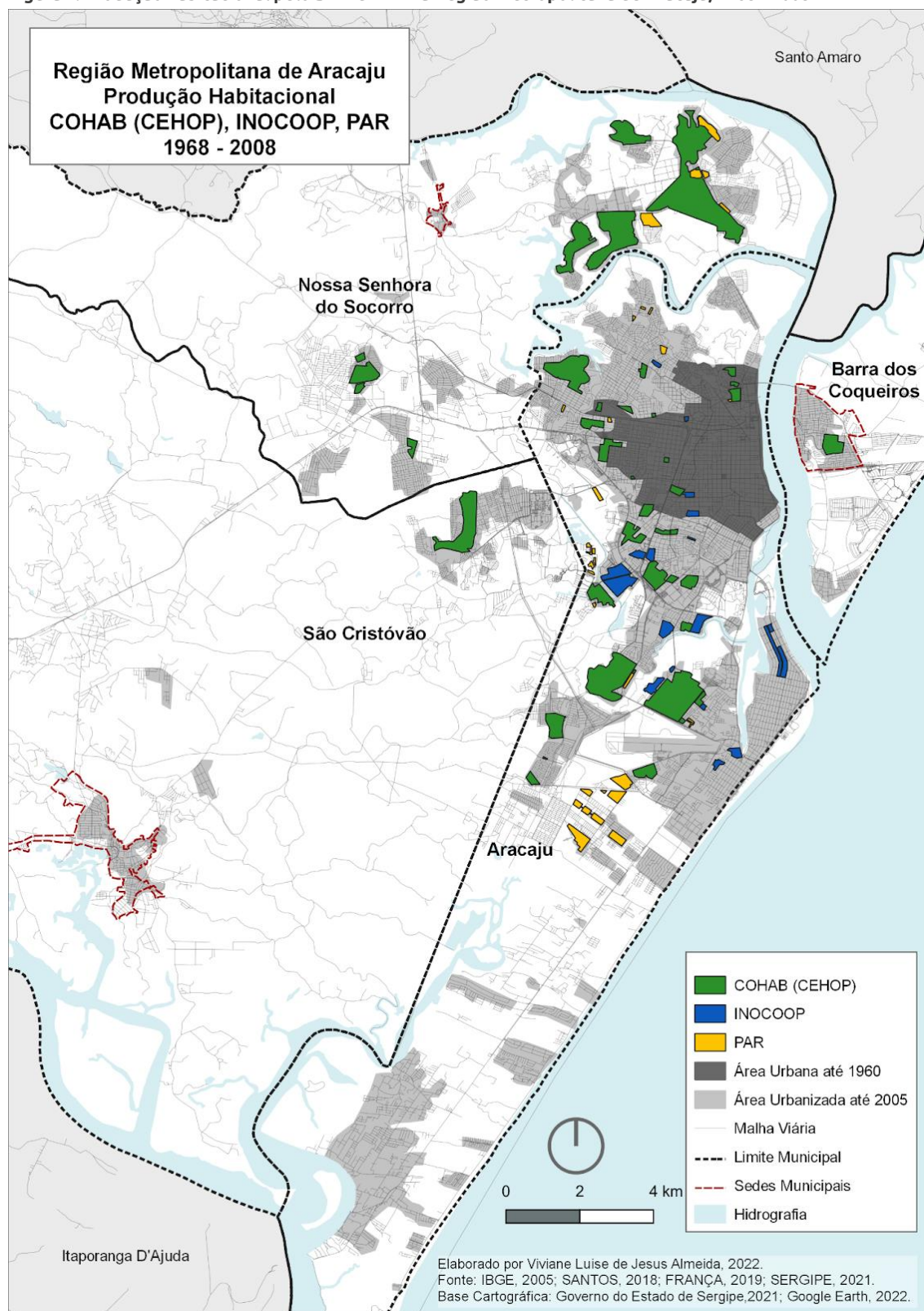
Em São Cristóvão, a implementação de conjuntos habitacionais do BNH, juntamente com a construção do campus da Universidade Federal de Sergipe (UFS) na região do Grande Rosa Elze, porção distante da sede administrativa, que até então concentrava toda população urbana do município, intensificou a ocupação naquela área, gerando dois pólos urbanizados distantes um do outro, a Sede administrativa e a Grande Rosa Elze, conectados pela rodovia João Bebe-Água (SE 065), que corta a porção rural do município.

Inicialmente foi construído pelo BNH no município o conjunto Brigadeiro Eduardo Gomes, com 3.109 unidades habitacionais, a ser administrado pela prefeitura de São Cristóvão que “não dispunha de recursos técnicos nem financeiros a fim de arcar com as responsabilidades.” (França, 1999, p. 115). Já na década de 90 ocorreram novas construções, o Conjunto Lafaiete Coutinho, com 504 unidades para uma população de renda acima de 4 salários, nas proximidades do anterior, e também o conjunto Luiz Alves com mais 504 unidades, constituindo um total de 4.117 unidades no município (França, 1999; Santos, 2018).

Vale ressaltar que nesse período, entre 1960 a 2000, a RMA obteve um crescimento populacional de 452,35%, sendo que Aracaju saiu de 115.713 habitantes para 461.083, e São Cristóvão, de 20.332 para 64.566. Nesse sentido, verifica-se que de maneira geral, as intervenções estatais propiciaram um forte avanço urbano para além das possibilidades administrativas, espalhando a malha urbana, transformando paisagens rurais, e possibilitando a especulação imobiliária nas glebas adjacentes às construções (Figura 2).

Após quase 40 anos das intervenções estatais, entre os anos de 2001 a 2008 a política do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) passa a ser inserida na RMA, em especial com a inserção de 6.850 unidades em Aracaju em condomínios de tipologia principalmente verticalizada (França, 2019). Essa produção fomentou ainda mais a expansão urbana da capital, ao promover novos direcionamentos de ocupação, constituindo vetores de expansão urbana, em especial, no bairro Jabotiana, direcionando-se a São Cristóvão, formando o vetor de expansão oeste, para a futura implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (França, 2019).

Figura 2: Produção habitacional pelo BNH e PAR na Região Metropolitana de Aracaju, 1968 - 2008



Fonte: Almeida, 2022.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E OS IMPACTOS NO VETOR DE EXPANSÃO OESTE

Com o discurso de diminuição do déficit habitacional brasileiro e de desenvolvimento econômico do setor da construção civil, o Programa Minha Casa Minha Vida foi implementado pelo governo federal em 2009, inicialmente com a meta de construção de 1 milhão de moradias em todo o Brasil.

Desde 2009 até 2021, fim do primeiro PMCMV, foram contratados em Aracaju e São Cristóvão 107 empreendimentos com 22.550 unidades habitacionais (Tabela 1). Dentre a produção do PMCMV na RMA, esses dois municípios receberam o maior número de contratações em relação aos demais, com os primeiros empreendimentos contratados nos bairros Jabotiana em Aracaju e Marcelo Déda em São Cristóvão. Esses números, se comparados ao total de domicílios em cada um dos municípios, somente em São Cristóvão, a produção do PMCMV representa 16,6% do total de domicílios ocupados até 2022.

Tabela 1: Aracaju e São Cristóvão, Distribuição da produção do PMCMV por empreendimentos e unidades habitacionais, 2009-2021

Município	Empreendimentos	%	Unidades Habitacionais	%
Aracaju	73	68,22%	15.294	67,8%
São Cristóvão	34	31,78%	7.256	32,2%
Total	107	100%	22.550	100%
Total RMA	147	-	33.469	-

Fonte: Almeida, 2022; através de dados da CAIXA, 2018; Ministério de Desenvolvimento Regional, 2021; CEPUR, 2022; com alterações dos autores, 2024.

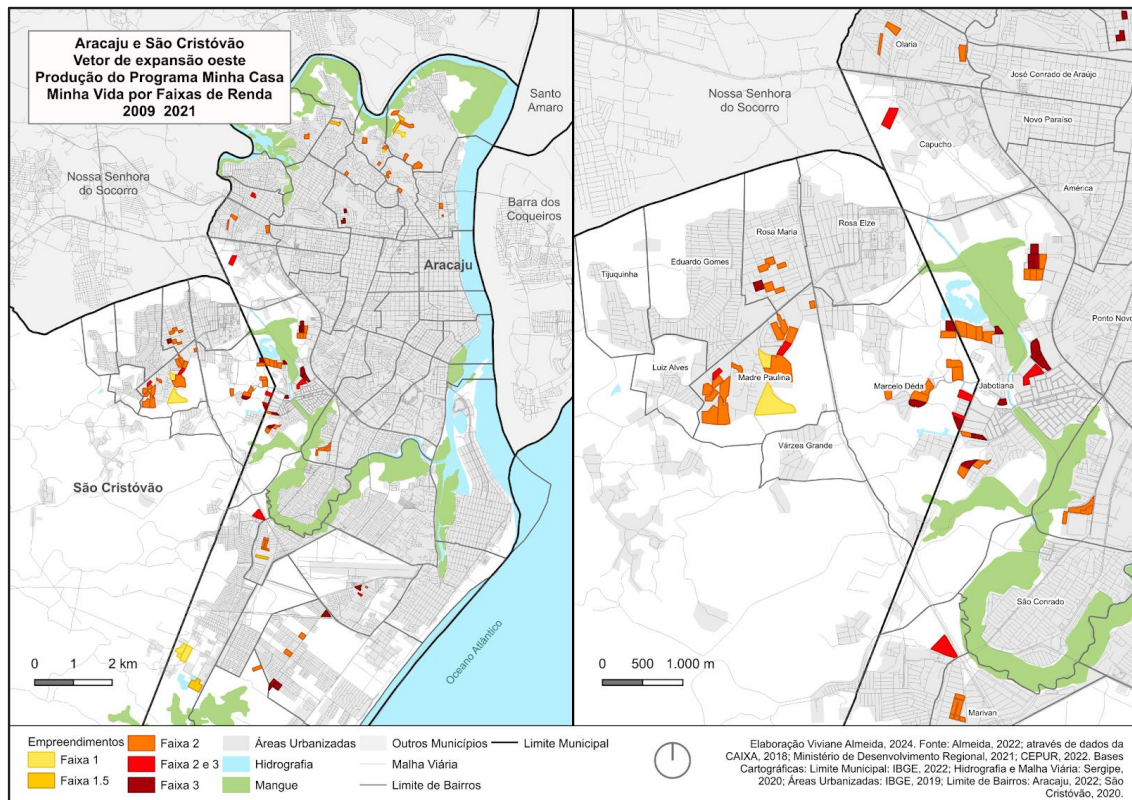
De maneira geral, o PMCMV é subsidiado por meio de recursos advindos principalmente do FGTS, e prevê a participação de dois agentes para a construção, as empresas do setor imobiliário e entidades sem fins lucrativos (mutirões, movimentos sociais etc) (Arantes e Fix, 2009; Amore, 2015). Entretanto, grande parte das construções foram realizadas por meio de empresas, que implementaram 103 empreendimentos, somando 21.908 unidades habitacionais, ou seja, 97,15% do total (Almeida, 2022). O restante foi construído por entidades sem fins lucrativos¹, indicando a prevalência dos interesses dos setores imobiliário e da construção civil na formulação do programa, conforme anteviram Arantes e Fix ao discutir o programa habitacional em seus primórdios (2009).

No tecido urbano desses municípios, não distante do que ocorreu nos programas habitacionais anteriores, a maioria das construções, tomando terras antes vazias, preencheram e intensificaram a polarização e expansão do vetor oeste de Aracaju sentido a Grande Rosa Elze em São Cristóvão, inclinando-se à metropolização (França, 2019) (Figura 3).

O vetor de expansão oeste de Aracaju foi o maior alvo de contratações do PMCMV na capital Aracaju, em especial o bairro Jabotiana, principal foco, que recebeu 22 empreendimentos com 3.965 unidades habitacionais, correspondendo a 30,13% da produção total na capital. Conforme França e Almeida (2022), a formação dos núcleos iniciados através do BNH, e potencializados pelo PAR e PMCMV, reverbera também na atuação do mercado imobiliário

com produtos para a classe média, financiados por bancos locais ou pela própria construtora. As autoras (2022) apontam que de 2007 a 2016 foram construídos pelo mercado mais 24 condomínios verticais, somando 4.203 novos apartamentos, consolidando ainda mais a região, antes de paisagem rural, conhecida por “sítio Quirino”.

Figura 3: Produção do Programa Minha Casa Minha Vida por Faixas de Renda em Aracaju e São Cristóvão, 2009 - 2021



Fonte: os autores, 2024; através de dados da CAIXA, 2018; Ministério de Desenvolvimento Regional, 2021; CEPUR, 2022; Almeida, 2022.

Entretanto

No bairro Jabotiana, apesar do entrelaçamento desses agentes ter remodelado o tecido como uma “colcha de retalhos”, em que algumas áreas são “esquecidas”, para posterior valorização, o Estado foi o maior responsável pela produção de moradias, formando núcleos dispersos e isolados, separados por glebas, sem conexões. Se inicialmente, o bairro contou com uma produção impulsionada pela infraestrutura gerada a partir dos empreendimentos do BNH, ao longo dos anos, sua malha se espalhou nas direções norte e oeste, sem o suporte de saneamento básico adequado à essa nova demanda (França e Almeida, 2022, p. 188).

No município de São Cristóvão, dos 34 empreendimentos contratados, apenas 1 não foi implantado na Grande Rosa Elze, o conjunto habitacional Colônia Miranda, localizado no bairro Irineu Nery na sede municipal.

Dentre os 107 empreendimentos aprovados na totalidade desses municípios, foram ofertadas moradias para as 4 faixas de renda do programa: Faixa 1, com subsídios para famílias de até 1,5 salários mínimos; 1,5, para até 3 salários mínimos; e as faixas 2 e 3 para

famílias acima de 3 salários até 6 e 10 respectivamente (Tabela 2 e Figura 3). Desses, apenas 14 empreendimentos, com 3.692 moradias distribuem-se exclusivamente para famílias de até 3 salários, maioria no déficit habitacional (FJP, 2019).

Cabe pontuar que no vetor de expansão oeste, o Residencial Vila Real e Residencial Novo Horizonte no bairro Madre Paulina em São Cristóvão foram os únicos destinados a menor faixa de renda 1, cujo subsídio no financiamento é maior ou total. Revelando um claro processo de segregação nesta região.

Tabela 2: Aracaju e São Cristóvão, distribuição da produção do PMCMV por faixas de renda, 2009-2021

Município	Faixa 1 (0-1,5SM)		Faixa 1,5 (1,5-3SM)		Faixa 2 (3-6SM)		Faixa 3 (6-10SM)		Faixas 2 e 3	
	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.
Aracaju	6	1.857	5	1.419	40	7.091	17	3.237	5	1.690
São									4	925
Cristóvão	3	416	0	0	23	4.977	4	938		
Total	9	2.273	5	1.419	63	12.068	21	4.175	9	2.615

Fonte: Almeida, 2022; através de dados da CAIXA, 2018; Ministério de Desenvolvimento Regional, 2021; CEPUR, 2022; com alterações dos autores, 2024.

Apesar do discurso de diminuição do déficit habitacional do PMCMV, repetiu-se no Brasil, e da mesma maneira em Aracaju e São Cristóvão, o que ocorreu no Banco Nacional de Habitação no final do século passado. Onde a moradia, colocada no centro da pauta política como um dos grandes obstáculos do Brasil, é na verdade um falso problema conforme aponta Bolaffi (1982). Uma vez que esta é tratada apenas como um produto de um mercado imobiliário restrito e especulativo, e o objetivo sempre foi o desenvolvimento econômico do capital privado em detrimento do acesso à moradia por aqueles que mais necessitam (Bolaffi, 1982; Cardoso, 2017).

Tal discurso e abordagem se intensificam com a chegada do PMCMV, que com financiamentos de crédito da CAIXA, utiliza de estratégias do BNH ao captar voluptuosos recursos do FGTS², não se opondo a resolver problemas fundiários das cidades, para mais uma vez financiar o mercado da moradia, servindo a classe média baixa, que atraída pelo imaginário do sonho da casa própria, e na possibilidade de realizar o financiamento, se torna seu principal cliente (Fix, 2011). Conforme Bolaffi (1982, p. 43)

[...] a pequena classe média e o operariado urbano no Brasil vivem permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, a necessidade de demonstrar publicamente essa mesma ascensão, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido. Vive, portanto, entre as angústias do crediário e a necessidade de consumir mais.

São essas as características do estilo de vida das classes de renda média e baixa que conferem à casa própria a importância subjetiva e objetiva que elas lhe atribuem ao transformá-la na sua principal aspiração.

O distanciamento entre a casa própria e as famílias de menor renda, se agrava ainda mais com a tipologia das moradias construídas pelo PMCMV. Em Aracaju e São Cristóvão, 89,72% das habitações estão sob a forma de condomínios de apartamentos (Tabela 3). Nesse

aspecto, França (2019) enfatiza o processo da “condominização da moradia social”, isto é, a reprodução das formas tipológicas de fechamento intramuros da moradia, cercado de privilégios e serviços privativos, sem acesso público, controlando visitantes através de guarita e sistemas de segurança, além de requerer do morador, um maior custo mensal na manutenção de espaços coletivos, devido ao valor do condomínio.

Tabela 3: Aracaju e São Cristóvão, Tipologias habitacionais dos empreendimentos PMCMV, 2009-2021.

Município	Condomínio de Apartamentos		Condomínio de Casas		Conjunto Habitacional		Não construído	
	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.	Emp.	U.H.
Aracaju	67	13.584	1	139	4	1.256	1	315
São Cristóvão	29	6.726	3	483	2	47	-	-
Total	96	20.310	4	622	6	1.303	1	315

Fonte: Almeida, 2022; através de dados da CAIXA, 2018; Ministério de Desenvolvimento Regional, 2021; CEPUR, 2022; com alterações da autora, 2024.

Em algumas situações, como no caso dos bairros Jabotiana em Aracaju, e Madre Paulina em São Cristóvão, a quadra toda está fechada intramuros (fachada “cega”), trazendo problemas para utilização do espaço público pelo pedestre que se sente inseguro, sem os “olhos da rua”, conforme conceitua Jacobs (2000). Entretanto, a fim de aumentar a lucratividade, as construtoras buscam reduzir custos através da multiplicação da unidade habitacional com menor área útil. Para se obter maior ganho no preço final de seus produtos, pré-estabelecidos pelo governo federal, a racionalização ocorre, sobretudo, com a repetição dos projetos e do processo construtivo, ampliando escalas e promovendo a estandardização (Somekh, 2014; França, 2019).

Além disso, a produção do PMCMV resultou no início da verticalização do município de São Cristóvão, cujas áreas onde os empreendimentos foram implantados eram tipicamente horizontais ou mesmo rurais (França, Almeida, Nunes, 2022). Todos os empreendimentos na tipologia vertical, um total de 29, encontram-se nos bairros Rosa Maria, Madre Paulina e Marcelo Déda, este último, ao lado do bairro Jabotiana em Aracaju, iniciando o processo de conurbação entre os dois municípios. Nesse processo, iniciado em 2009, observa-se mais uma vez a segregação socioespacial no município, uma vez que 28 dos empreendimentos verticalizados e fechados intramuros, foram disponibilizados para famílias inseridas nas faixas de renda 2 e 3.

Outro ponto relevante a ser destacado em ambos os municípios, é o tamanho dos empreendimentos contratados, cuja implantação traz no seu projeto entre 1 a 60 blocos de apartamentos, e 24 a 816 unidades habitacionais. A discrepância entre esses números, é explicada mais uma vez em virtude da faixa de renda de cada moradia, que quanto menor, maior o número de unidades e de blocos, mais periféricas são as construções, e mais distanciadas do direito à cidade estão as famílias.

Diante disso, Almeida e França (2022) em sua pesquisa sobre a RMA, revelam a proximidade entre os empreendimentos às favelas e comunidades urbanas³ (anteriormente denominadas

por aglomerados subnormais), moradias que representam a resistência de uma população sem acesso à regularização fundiária e à margem da cidade urbanizada. Esse fato, somado ao processo de segregação socioespacial do PMCMV apresentado, advindo da distribuição desigual das faixas de renda no tecido urbano, e ao fechamento intramuros dos condomínios, revelam a “guerra de lugares” (Rolnik, 2019) entre mercado imobiliário e população mais pobre, que no âmbito da habitação social, contraditoriamente, brigam por terrenos baratos, uns em busca da lucratividade da terra e outros pela moradia digna.

Assim, o cenário de uma região anteriormente marcada pela paisagem rural, e estruturas municipais administrativas completamente diferentes, encontrou-se em um processo de metropolização forçada em virtude da construção desses empreendimentos. A ampliação da mancha urbana foi pressionada pelos interesses imobiliários e fundiários, e significou, para as prefeituras, a necessidade de extensão de infraestrutura urbana, novos equipamentos e outras despesas, conforme discutiram Santoro et al em artigo publicado na Caderno Metrôpoles (2010, p. 422-423).

Esse processo, de modo geral, resultou no aumento da disputa pela terra, aumentando seu preço e, assim, acirrando desigualdades entre municípios conurbados, já que as regiões metropolitanas apresentam disparidades entre seus municípios, como observado por Fix (2013, p. 264). Diante disso, em virtude da dificuldade de muitos municípios de gerir de maneira efetiva a questão habitacional, o setor imobiliário acaba assumindo funções técnicas que deveriam ser implementadas pela gestão municipal, conforme ressaltado por Royer (2013, p. 179).

CONTRADIÇÕES ENTRE A REGULAÇÃO URBANÍSTICA E A PRÁTICA DO PMCMV

Sabe-se que de maneira geral, o Minha Casa Minha Vida em suas diretrizes, deixa nas mãos do construtor a escolha da localização do terreno e do projeto como um todo, sem a necessidade de articulação com as prefeituras municipais, e/ou até mesmo de movimentos sociais, delimitando a formação do espaço urbano metropolitano por meio de seus próprios interesses, tendo na teoria, como limitador a regulação urbana brasileira, pautada principalmente através do plano diretor municipal, que conforme a Constituição Federal (1988) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, assim como por meio do plano de desenvolvimento urbano integrado, exigido pelo Estatuto da Metrôpoles (Lei Federal nº 13.089 de 2015), que deve viabilizar diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana.

Em virtude disso, é importante observar a relação dessa produção a partir dessa regulação na Região Metropolitana de Aracaju, onde não há um plano de desenvolvimento urbano integrado, provocando a individualização dos municípios no tratamento da questão metropolitana em seus planos diretores, como atentam Albuquerque et al (2022). Assim, é imprescindível pensar como está sendo encarado o planejamento urbano na escala

metropolitana pelos municípios do vetor oeste, em especial voltado para a questão da moradia durante o período de implementação do PMCMV (2009 a 2021), cuja produção nas últimas décadas foi o principal fator de consolidação da expansão metropolitana (França, 1999; França, 2019).

Em Aracaju, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Lei nº 042 de 2000, defasado em virtude da necessidade de sua atualização, apresenta a questão metropolitana de maneira superficial, especialmente em virtude de sua promulgação ser anterior ao Estatuto da Cidade. Albuquerque et al (2022) apontam que em Aracaju o PDDU trata da inserção da metrópole nos temas da política de desenvolvimento urbano, como transportes, tráfego e sistema viário, infraestrutura, incluindo saneamento básico e o sistema de planejamento e gestão urbana, de maneira incipiente e superficial, sem incluir o tema da moradia ou mencionar como as parcerias entre os municípios poderiam acontecer.

Já em São Cristóvão, o atual Plano Diretor Participativo (PDP) em vigência, Lei nº 470 de 2020, por ser posterior ao Estatuto da Metrópole, obriga a compatibilização deste com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, ademais, a questão da metrópole é tratada apenas nos termos da mobilidade urbana e meio ambiente (Albuquerque et al., 2022). Os autores (2022, p. 137) afirmam que o PDP “apresenta fragilidade quanto à incorporação da dimensão metropolitana no planejamento municipal, visto de maneira isolada, embora seja parte integrante de uma escala macro, isentando as inter-relações.”.

Direcionados pela Constituição Federal, visando o acesso democrático à terra urbanizada, conforme aponta o Capítulo II – Da Política Urbana, assim como pelo Estatuto das Cidades, os planos diretores de Aracaju e São Cristóvão tratam da questão da moradia em diversos pontos.

Em Aracaju, essa discussão iniciou-se no Art. 3, inciso III, onde uma das diretrizes do PDDU, é de “estabelecer mecanismos para atuação conjunta dos setores públicos e privados em empreendimentos de interesse público que promovam transformações urbanísticas na cidade, especialmente relativas a transporte coletivo, política habitacional, abastecimento d’água, tratamento de esgotos, destinação final do lixo, sistemas de educação e saúde.”. Já no Art. 4. inciso V, a lei aponta que para atingir tais objetivos, é essencial “estabelecer a concessão de incentivos à produção de habitação de interesse social, inclusive, com destinação de áreas específicas para esse fim.”.

Todavia, quando compara-se a lei à atuação do PMCMV na capital, observa-se contradições. A principal delas é que, conforme apontado anteriormente, sua distribuição no espaço é dada por meio dos interesses do mercado, sem articulação com o poder local. Esse contraponto torna a lei utópica e distante da realidade, uma vez que as políticas habitacionais instauradas não se articulam, transformando as cidades em uma colcha de retalhos.

Analisando espacialmente as construções do PMCMV em Aracaju, com o olhar direcionado no vetor oeste, o estudo de França (2019), pontua que no bairro Jabotiana, o principal na

produção do PMCMV nesse vetor, está inserido na Zona de Adensamento Básico 2, conforme o Macrozoneamento, que corresponde a zona de grande interesse do mercado imobiliário, com áreas privilegiadas próximas a amenidades naturais. A permissividade das normas de parcelamento do solo nessa região é significativa, tendo em vista o coeficiente de aproveitamento até 3, com isenção de pagamento de solo criado até 4 e taxa de permeabilidade mínima de 5%. Por isso, França e Almeida (2022, p. 189) pontuam ser

importante considerar o entrave urbano e ambiental nessa região, em especial no bairro Jabotiana, apresentado pelo antagonismo entre legislação e realidade, em função dos índices urbanísticos que beneficiam os agentes produtores da moradia e desconsideram a capacidade do saneamento básico (esgotamento sanitário e especialmente drenagem) e dos serviços públicos, como transporte coletivo.

Além disso, outras legislações e decisões judiciais tiveram um papel crucial na formação do espaço urbano no bairro Jabotiana. Três momentos foram especialmente importantes no licenciamento de empreendimentos. O primeiro ocorreu em 2005, com o início das discussões participativas sobre a revisão do PDDU. O segundo momento foi em 2009, quando a lei foi encaminhada à Câmara dos Vereadores após revisões no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, que continuaram até 2013, coincidindo com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em março daquele ano, resultando em 5 dos 9 empreendimentos previstos. No terceiro momento, a partir de 2016, houve uma queda significativa na oferta de unidades habitacionais devido ao bloqueio de licenciamentos causado pela Ação Civil do Ministério Público Federal (2019), que investigava as causas das enchentes e alagamentos ocorridos no bairro ao longo dos anos. A Ação Civil começou em 2016 e durou até 2019, com o bloqueio permanecendo até o presente (França e Almeida, 2022).

Um outro ponto crucial a ser levantado são as Áreas de Diretrizes Especiais, áreas do território municipal com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, que se sobrepõem às do Macrozoneamento (Art. 137), dentre elas para a habitação social, encontram-se as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), cujo objetivo é o aumento da oferta e disponibilidade de utilização do solo urbano, para habitação social, dentro do território do município (Art. 140). O Art 142 afirma que as AEIS destinam-se à produção, manutenção, recuperação e construção de habitações de interesse social, e compreendem:

I - terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, vilas ou loteamentos irregulares, em relação aos quais haja interesse público em promover a urbanização e regularização de títulos, desde que não haja riscos graves para o meio ambiente ou segurança;

II - glebas ou lotes urbanos, isolados ou contínuos, não edificadas, subutilizados ou não utilizados, necessários para implantação de programas habitacionais de interesse social;

III - áreas com concentração de habitação coletiva precária, de aluguel, em que haja interesse público na promoção de programas habitacionais destinados prioritariamente à população de baixa renda, moradora da região, compreendendo inclusive vilas e cortiços.

Na capital, são 5 AEIS no total, localizadas nos bairros mais a norte da capital, Soledade, Dom Luciano e Olaria, e nos bairros na porção sudoeste e sudeste, como São Conrado, e entre os limites dos bairros Marivan e Santa Maria, e Coroa do Meio e Atalaia. Dentre as quais, nenhuma encontra-se disposta na região do vetor oeste no bairro Jabotiana, mais uma vez reafirmando a desarticulação entre a política habitacional e as diretrizes municipais, já que para o setor imobiliário não se torna interessante a democratização da terra, muito menos a “mistura” de classes sociais (Figura 4). Se tornando muito mais lucrativo concentrar a produção do PMCMV para as faixas mais altas em uma região totalmente distante daquela mais pobre.

É notório que a defasagem do Plano Diretor de Aracaju, além dos interesses do capital imobiliário, contribuiu para o protagonismo das construtoras no máximo aproveitamento da terra enquanto mercadoria, sendo beneficiadas por esse atraso e “favorecidas por normas que não controlam, de forma efetiva, a expansão urbana para áreas sem infraestrutura e com sistema viário deficiente” (França e Melo, 2022, p. 161).

No caso de São Cristóvão, o atual PDP (2020) foi institucionalizado após a implementação do PMCMV no município, cuja última contratação do programa foi realizada em 2019. Apesar disso, é fundamental apontar os vieses dessa regulação após toda a produção urbana no município nas últimas décadas, e o que isso pode representar para o futuro do território.

O PDP institui a Política de Desenvolvimento Territorial do Município, orientada pelos princípios da função social e ambiental da cidade e da propriedade urbana e rural, desenvolvimento socioeconômico sustentável, com equilíbrio ambiental e inclusão social, valorização da identidade cultural do Município e gestão democrática da cidade. Integrando essa política, foram estabelecidas políticas públicas setoriais, dentre elas, encontra-se a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, que tem por um de seus objetivos, estimular a produção de Habitação de Interesse Social, ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda (Art. 26, inciso V).

São Cristóvão encontra-se dividido em 7 Macrozonas, dentre elas a Macrozona Urbana da Grande Rosa Elze, onde localiza-se a maior produção habitacional no município, conforme apontado anteriormente, dividindo a área em 6 zonas. Os empreendimentos do PMCMV nessa área, estão concentrados na Zona de Qualificação Urbana, que abrange os empreendimentos nos bairros Rosa Maria e Madre Paulina, e na Zona de Expansão e Estruturação Urbana, com os condomínios do bairro Marcelo Déda nos limites municipais.

Conforme o PDP, a primeira zona corresponde aos loteamentos e conjuntos habitacionais regulares existentes, e tem como objetivo promover a qualificação do espaço urbano consolidado (Art. 66). Nessa região, o Coeficiente de Aproveitamento máximo é de 1, com potencial construtivo adicional por meio de pagamento de outorga onerosa, e taxa de permeabilidade de 3%, muito baixa, quando analisa-se o momento de crise climática mundial, e a necessidade de delimitação de novos caminhos para a sustentabilidade urbana.

Já para Zona de Expansão e Estruturação Urbana, o PDP adverte a ocorrência episódios de degradação ambiental por movimentos indevidos de terra, frutos da alta construção de condomínios verticais do PMCMV, assim é objetivo a promoção de sua estruturação, visando sua qualidade urbana e ambiental, tal como prover áreas destinadas à expansão urbana, com diversidade de usos do solo, infraestrutura e saneamento adequados e diversidade social, de modo a produzir espaços com urbanidade e que propiciem qualidade de vida (Art. 69). Nessa região, o Coeficiente de Aproveitamento máximo é de 1, e a taxa permeabilidade de 15%.

Diferente de Aracaju, São Cristóvão delimita as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), não prevendo nelas áreas vazias ou subutilizadas, correspondendo aos assentamentos precários existentes – favelas, cortiços e conjuntos habitacionais degradados – ocupados por população de baixa renda. A ZEIS tem como objetivo garantir a permanência das famílias de baixa renda residentes nos assentamentos precários em condições dignas de vida, promovendo a urbanização e a regularização fundiária desses assentamentos (Art. 68). Essas zonas misturam-se na Grande Rosa Elze, principalmente nos limites da malha urbanizada (Figura 4).

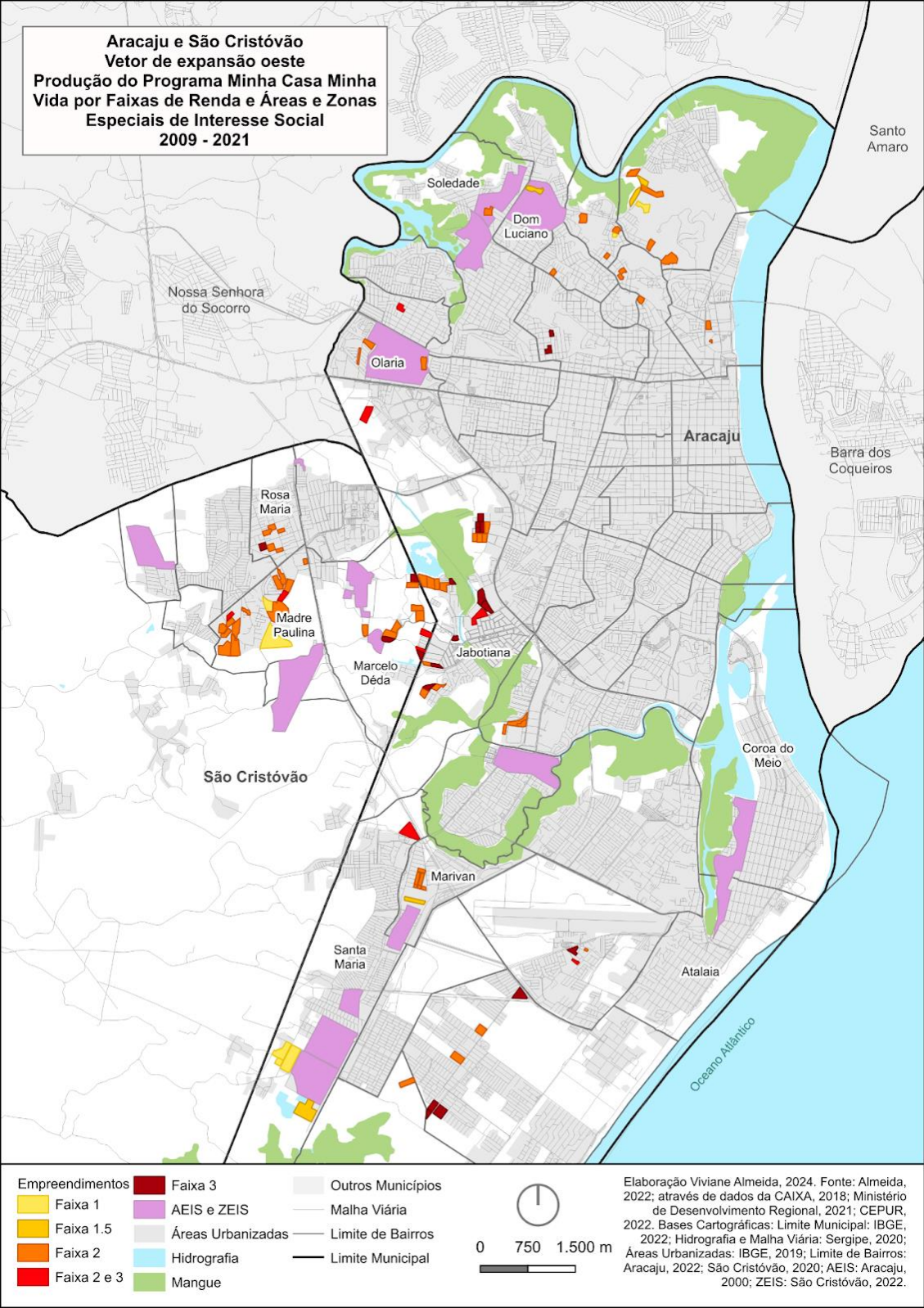
Tais instrumentos previstos no PDP, como outorga onerosa em uma área bastante adensada, e a implementação de uma zona de expansão em região já fragilizada, somados à periferização das ZEIS, onde as famílias mais pobres são cada vez mais expulsas da malha urbanizada, potencializam o cenário de segregação socioespacial do vetor oeste, entregando cada vez mais a região à especulação imobiliária, que já consolidou a área por meio da produção de HIS.

Pautado nos casos apresentados, pontua-se o que afirma Maricato (2000, p. 124)

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...

Em um país na periferia do capitalismo (Fix, 2011), onde a política habitacional historicamente se baseia no discurso de redução de um déficit habitacional, e as leis, em especial aquelas que regem o solo, apesar de muitas vezes apresentarem boas diretrizes urbanísticas, não diferentemente, têm sempre o mesmo objetivo: o enriquecimento dos empreendedores da terra urbana.

Figura 4: Produção do PMCMV por Faixas de Renda, AEIS e ZEIS em Aracaju e São Cristóvão, 2009 - 2021



Fonte: os autores, 2024.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A análise do processo de urbanização de Aracaju e São Cristóvão ao longo das últimas décadas revela um panorama complexo, caracterizado pela intervenção estatal e pelo protagonismo do capital privado na produção habitacional. O crescimento urbano acelerado, iniciado na década de 1960, transformou profundamente a paisagem rural e urbana desses municípios, impulsionado por políticas habitacionais como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Os dados apresentados evidenciam que, embora os programas habitacionais tenham contribuído para a expansão da malha urbana e a redução do déficit habitacional, eles também reproduziram e acentuaram a segregação socioespacial. A maioria das moradias foi direcionada para áreas periféricas e menos valorizadas, com pouca articulação com as prefeituras municipais e sem um planejamento integrado com os planos diretores locais.

A produção habitacional pelo PMCMV, especialmente em Aracaju e São Cristóvão, refletiu os interesses do mercado imobiliário, priorizando a lucratividade em detrimento do acesso igualitário à moradia digna. Essa tendência é visível na alta concentração de empreendimentos em condomínios fechados e verticalizados, que, além de não atenderem a uma demanda significativa no déficit habitacional, também criaram barreiras físicas e sociais, dificultando a integração das novas moradias ao tecido urbano existente.

As contradições entre as diretrizes legais, como os planos diretores e as políticas de desenvolvimento urbano, e a prática efetiva dos programas habitacionais indicam a necessidade urgente de uma revisão e atualização na forma de se fazer urbanismo. É fundamental que esses instrumentos sejam alinhados para promover uma urbanização mais justa, inclusiva e sustentável, que atenda verdadeiramente às necessidades da população de baixa renda.

Por fim, a experiência de Aracaju e São Cristóvão destaca a importância de um planejamento urbano metropolitano integrado, que considere as inter-relações entre os municípios e promova a cooperação entre os diversos atores envolvidos no processo de urbanização. Somente através de uma abordagem participativa e bem coordenada pelo poder popular será possível enfrentar os desafios habitacionais e construir cidades mais equitativas e resilientes.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Marianna Martins; FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; LIMA, Edílio José Soares; LIMA, Emyly Ferreira. Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?. In: FRANÇA, Sarah Lúcia Alves (org.).

Reforma Urbana e Direito à Cidade: Aracaju. - 1. Ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022 .p. 127-143.

ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. **A produção da habitação na região metropolitana de Aracaju: entre semelhanças e contradições**. 2022. 139 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Sergipe, Laranjeiras, 2022.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Publicado em julho de 2009. Disponível em <<https://unmp.org.br/wp-content/uploads/2009/08/PacotePedroMariana.pdf?>>. Acesso em maio de 2022.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 37-70.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FIX, Mariana; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. A Metrôpole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (editores). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: Ipea, 2013. p. 259-290.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Vetores de Expansão Urbana: Estado e Mercado na produção da habitação em Aracaju-SE**. São Cristóvão: EdUFS, 2019.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. **Pra onde Aracaju-se está crescendo? "condominização", regulação urbanística e conflitos ambientais: um olhar para o bairro Jabotiana**. In: anais do Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo, Madrid-Curitiba, 2022.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves França; ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. CRUZ, Catharina Nunes. Produção da moradia pelo capital e reestruturação espacial na Região Metropolitana de Aracaju. In: FRANÇA, Sarah Lúcia Alves (org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Aracaju**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; MELO, Catarina Carvalho Santos. 20 anos do Estatuto da Cidade e...as tentativas de revisão do Plano Diretor de Aracaju/SE: perdas ou ganhos na Outorga

Onerosa do Direito de Construir?. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 139-163, jul./dez. 2022.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves França. **Aracaju**: Estado e Metropolização. São Cristóvão: EdUFS, 1999.

IBGE. **Favelas e Comunidades Urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

MARICATO, Erminia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasi. In ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos, MARICATO, Erminia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROYER, Luciana de Oliveira. Municípios "autárquicos" e Região Metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (editores). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 157-194.

ROYER, Luciana de Oliveira. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. In: **Caderno Metrôpoles**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 33-51, abr 2016.

SANTORO, Paula Freire; LEMOS, Patricia Nogueira; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. In: **Cadernos Metrôpole**, vol. 12, núm. 24, jul-dez, 2010, p. 417-440.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2014.

¹ Vale ressaltar que dentre os 4 empreendimentos construídos através de Entidades sem fins lucrativos, um deles não obteve êxito na fase da construção, o Residencial José Raimundo dos Santos, em Aracaju, considerado como "obra frustrada" nas tabelas disponibilizadas pela CAIXA (2018; 2021) e MDR (2021).

² Conforme Royer (2016, p. 37) "o desempenho do FGTS ao longo do período de funcionamento do BNH assegurou excelentes resultados quantitativos, demonstrando que essa fonte de recursos era de crucial importância tanto do ponto de vista do custo de captação do recurso para a execução de política habitacional para renda média e média baixa, quanto do fomento à indústria da construção civil."

³ O termo favelas e comunidades urbanas substitui "aglomerados subnormais" a partir de nota divulgada pelo IBGE em 2024. Assim, para o IBGE (2024, p.52), favelas e comunidades urbanas compreendem "territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade".

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).