

# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

## ARACAJU

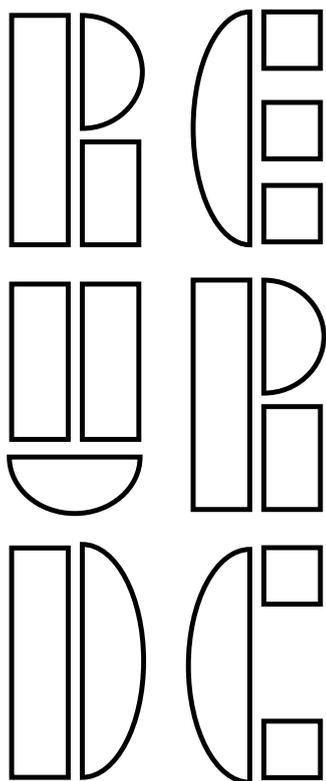
Sarah Lúcia Alves França  
(Org.)



OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL





# REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

## ARACAJU

Sarah Lúcia Alves França  
(Org.)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



**FAPERJ**  
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



**CNPq**  
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

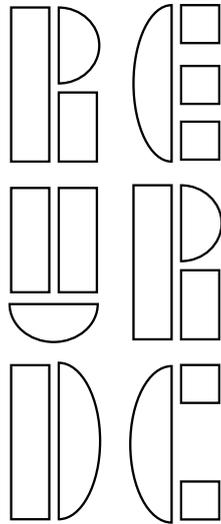


**inct**  
institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



**CAPES**

FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



## **FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

### **Coordenação Editorial**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

### **Editoração**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

### **Apoio Técnico**

Catarina Carvalho Santos Melo

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto  
ORGANIZAÇÃO Sarah Lúcia Alves França  
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser  
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Pedro Leite e Sarah Lúcia Alves França  
REVISÃO Rita Luppi  
PREPARAÇÃO DOS ORIGINAIS Catarina Carvalho Santos Melo  
e Sarah Lúcia Alves França

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

A67

v. 12

Aracaju [recurso eletrônico] / organização Sarah Lúcia Alves França. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 12)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-764-7 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Aracaju (SE). 2. Política urbana - Aracaju (SE). 3. Renovação urbana - Aracaju (SE). 4. Livros eletrônicos. I. França, Sarah Lúcia Alves. II. Série.

22-80635

CDD: 307.3416098141

CDU: 316.334.56:711.4(813.7)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

[www.observatoriodasmetrolopes.net](http://www.observatoriodasmetrolopes.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação .....</b>	<b>9</b>
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA	
<b>CAPÍTULO 1 - Região Metropolitana de Aracaju na rede urbana brasileira e sua configuração interna.....</b>	<b>23</b>
VERA LÚCIA ALVES FRANÇA	
<b>CAPÍTULO 2 - Produção da moradia pelo capital e reestruturação espacial da Região Metropolitana de Aracaju.....</b>	<b>41</b>
SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA, VIVIANE LUISE DE JESUS ALMEIDA E CATHARINA NUNES CRUZ	
<b>CAPÍTULO 3 - Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju .....</b>	<b>59</b>
SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA, VIVIANE LUISE DE JESUS ALMEIDA E ANTÔNIO FRANCISCO DOS SANTOS NETO	
<b>CAPÍTULO 4 - Cenário territorial, conflitos ambientais e expansão urbana na Região Metropolitana de Aracaju .....</b>	<b>77</b>
JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR	
<b>CAPÍTULO 5 - Mobilidade urbana na Região Metropolitana de Aracaju .....</b>	<b>95</b>
ROZANA RIVAS DE ARAÚJO, CÉSAR HENRIQUES MATOS E SILVA E LINA MARTINS DE CARVALHO	
<b>CAPÍTULO 6 - Impactos da pandemia da Covid-19 na Região Metropolitana de Aracaju.....</b>	<b>111</b>
LYSANDRO PINTO BORGES, SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA, DEISE MARIA REGO RODRIGUES SILVA E PEDRO HENRIQUE MACEDO MOURA	

<b>CAPÍTULO 7 - Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?</b> .....	127
MARIANNA MARTINS ALBUQUERQUE, SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA, EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA E EMYLY FERREIRA LIMA	
BOX I - Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju: <i>breve relato de um longo processo</i> .....	144
SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA E CATARINA CARVALHO SANTOS MELO	
BOX II - Planejamento urbano e metropolitano, um ideal?.....	153
VERA LÚCIA FERREIRA MOTTA REZENDE	
<b>CAPÍTULO 8 - Conflitos sociais e a luta pela reforma urbana na Região Metropolitana de Aracaju/SE</b> .....	163
FERNANDO ANTÔNIO SANTOS DE SOUZA	
BOX III - A comunidade e suas lutas pelo direito à cidade na Região Metropolitana de Aracaju.....	180
JOSÉ DIAS FIRMO DOS SANTOS E NATHAN FERREIRA BARRETO	
BOX IV - O simbolismo do direito à cidade nas metrópoles.....	190
JUSSARA MARIA MORENO JACINTHO	
<b>CAPÍTULO 9 - Desafios para reforma urbana e efetividade do direito à cidade na Região Metropolitana de Aracaju</b> .....	199
SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA, VERA LÚCIA ALVES FRANÇA E JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR	
<b>LISTA DE AUTORES</b> .....	213
<b>LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS</b> .....	219

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **PREFÁCIO**

**Reformar a cidade,  
reconstruir a nação**

**LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO**

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978<sup>1</sup>. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

*Bento Gonçalves, 22/08/2022*

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

# INTRODUÇÃO

SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA

**introdução**

O Observatório das Metrôpoles, um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), constitui uma rede nacional de pesquisa que investiga o tema das metrôpoles e regiões metropolitanas, há mais de 30 anos, sob coordenação do professor doutor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Atento aos desafios da defesa do direito à cidade em tempos de metrôpoles alvo do capitalismo financeirizado, que tem como objetivo transformá-las em cidades mercadoria, a rede fomentou um projeto nacional *Reforma Urbana e o Direito à Cidade*, para publicação de uma coletânea de 16 livros, oriundo do esforço coletivo de pesquisadores nacionais, sobre a questão urbana no contexto da crise do capitalismo brasileiro.

Assim, construídos pelos Núcleos Regionais, os livros reúnem experiências e estudos de pesquisadores a fim de fomentar uma reflexão científica coletiva sobre desafios e propostas concretas de políticas públicas e metropolitanas, visando à reconstrução de um novo movimento nacional de Reforma Urbana e Direito à Cidade nas metrôpoles brasileiras. A construção de uma narrativa com legitimidade e poder acadêmico e político tem como objetivo contribuir no impulsionamento das dinâmicas de enfrentamento dos efeitos das crises social e econômica.

Inserido na rede nacional em março deste ano, o Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles está sob a coordenação da professora doutora Sarah Lúcia Alves França, líder do grupo de pesquisa (CNPq) Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR-DAU/UFS) e docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Apesar de sua entrada recente na rede, a coordenação já inicia suas atividades de articulação junto a outros pesquisadores no desafio de construir esse arcabouço reflexivo, em face da demanda de estudos e olhares atuais dos inúmeros entraves que ocorrem no território metropolitano,

composto pelos quatro municípios Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros, definido pela Lei Complementar nº 25 de 1995, que instituiu a Região Metropolitana de Aracaju (RMA).

Este livro, *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, do Núcleo Aracaju, tem o intuito de enfatizar a relevância de democratização do debate referente ao direito à cidade, como um direito coletivo e que representa as oportunidades e “experiências urbanas” que devem ser oferecidas para a reprodução da vida em sociedade no meio urbano. Apesar de estabelecido na Constituição de 1988 e regulamentado no Estatuto da Cidade, esse direito está cada vez mais distante de sua real efetividade, ante aos processos históricos e à movimentação de urbanização capitalista da terra como mercadoria, que tem transformado a configuração metropolitana e fortalecido desigualdades socioespaciais nas metrópoles. Por sua vez, o estado, que deveria assegurar o acesso à cidade a todos e garantir a “ordem urbana”, tem oferecido bases para a reprodução imobiliária e a financeirização urbana, em detrimento das coalizões ultraliberais, expressando no território a organização social da metrópole através de processos como segregação, diferenciação, periferação, dispersão e outros.

Esses processos, presentes na RMA, estão sendo analisados por pesquisadores que compõem o Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles, somados a outros personagens da sociedade, como gestores municipais e membros de movimentos sociais. Com isso, revelar-se-ão diversas crises que a RMA tem enfrentado nos aspectos sociais, econômicos, urbanísticos, políticos, institucionais, oriundos da escala metropolitana, somadas à sanitária da pandemia da Covid-19, que evidenciou as anteriores. Contudo, a visita por essas várias nuances da RMA será objeto de discussão dos capítulos e *boxes* que compõem este livro, na tentativa de contribuir com um arcabouço técnico-

**introdução**

narrativo sobre uma nova agenda da reforma urbana na luta pelo direito à cidade na metrópole aracajuana, onde vivem mais de 40% dos sergipanos.

O livro está organizado em nove capítulos e quatro *boxes*, além desta Introdução, que expõem um debate rico sobre o panorama das dinâmicas sociais, econômicas, urbanas e ambientais da RMA, explorando proposições para delinear uma nova agenda para a reforma urbana e a efetivação do direito à cidade na metrópole.

O Capítulo 1, intitulado **Região Metropolitana de Aracaju na rede urbana brasileira e sua configuração interna**, da autora Vera Lúcia Alves França, precursora nos estudos sobre a RMA desde a década de 1980, inicia o livro demonstrando a relevância da metrópole no contexto da rede nacional e sua configuração interna em relação ao Estado de Sergipe. Destacando os principais aspectos socioeconômicos e o histórico da formação metropolitana, a autora aponta as relações externas e a dependência da RMA com as demais metrópoles, abordando desde a dinâmica da população, níveis de escolaridade e renda, ocupação da população, economia metropolitana e, por fim, a centralidade e movimentos pendulares, demonstrando a força de polarização da RMA e sua capacidade de atrair fluxos.

No Capítulo 2, de título **Produção da moradia pelo capital e reestruturação espacial na Região Metropolitana de Aracaju**, as pesquisadoras Sarah Lúcia Alves França, Viviane Luise de Jesus Almeida e Catharina Nunes Cruz analisam as duas nuances da produção da cidade formal, como a difusão de novos conceitos de moradia que atrelam conceitos como segurança e homogeneidade, revertidos em condomínios horizontais, e a multiplicação do solo em bairros consolidados e valorizados, associados a serviços e equipamentos públicos, através dos condomínios verticais. Com o foco da moradia como produto e ativo no mercado financeiro,

as autoras utilizam-se de cartografia e dados para descrever a configuração do tecido metropolitano resultado dessas formas de apropriação do solo, sob protagonismo do capital imobiliário (com objetivo da lucratividade na venda da terra como mercadoria), articulado do estado, em especial na atuação do Programa Minha Casa Minha Vida. A segregação socioespacial e o afastamento do direito à cidade, especialmente pela população carente, é o cenário desses entrelaçamentos entre os agentes do capital.

Em **Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju**, (Capítulo 3), as autoras Sarah Lúcia Alves França, Viviane Luise de Jesus Almeida e o autor Antônio Francisco dos Santos Neto, balizados por uma situação de pobreza da sociedade, buscam descrever o outro lado da produção da moradia na RMA, nesse espaço, pela informalidade e autoconstrução dos moradores trabalhadores como resultado da exclusão do acesso à terra urbanizada e habitação digna, em face da apropriação do solo pelo capital e atuação restrita do estado. Nesse capítulo foram analisadas características da precariedade habitacional na RMA, sob o olhar dos aglomerados subnormais, denominados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como o retrato das desigualdades socioespaciais.

O Capítulo 4, **Cenário territorial, conflitos ambientais e expansão urbana na Região Metropolitana de Aracaju**, elaborado por José Wellington Carvalho Vilar, tem como foco a dimensão ambiental como papel-chave no desenvolvimento metropolitano e discussão da reforma urbana e direito à cidade. Esse texto contribui no olhar sobre o cenário territorial dos conflitos ambientais ante a expansão urbana da RMA, focado nos conflitos ambientais e nos eixos de crescimento metropolitano como manifestação do mosaico de desigualdades na configuração territorial. Sem dúvida, o modelo traçado da urbanização

**introdução**

difusa e do ordenamento urbano-regional tem sido baseado na urbanização litorânea, focada no turismo, na vilegiatura e nos condomínios horizontais, trazendo a necessidade se ampliar o debate sobre o meio ambiente na escala metropolitana, na qualidade de vida da sociedade.

Rozana Rivas de Araújo, César Henriques Matos e Silva e Lina Martins de Carvalho são os autores do Capítulo 5, **Mobilidade urbana na Região Metropolitana de Aracaju**, que traz uma reflexão rica sobre a temática mobilidade, reconhecendo a importância do sistema de transporte integrado na interligação entre os municípios da RMA e na consolidação de novos locais de moradia e trabalho. Nesse ínterim, relaciona a mobilidade às questões de expansão urbana, em especial fragmentada e monofuncional, descrevendo, por fim, a ausência do planejamento e gestão metropolitanos, especialmente com ênfase na questão da mobilidade enquanto direito constitucional do cidadão.

Com o título **Impactos da pandemia da Covid-19 na Região Metropolitana de Aracaju**, o Capítulo 6, de autoria de Lysandro Pinto Borges, Sarah Lúcia Alves França, Deise Maria Rego Rodrigues Silva e Pedro Henrique Macedo Moura, demonstra que a sociedade não foi afetada de forma homogênea no período da pandemia da Covid-19. Através de uma análise real, que relaciona condições habitacionais, urbanas e ambientais, como oferta de saneamento básico, ao perfil das vítimas do vírus da Covid-19 (contaminados e óbitos por município), ficou demonstrado que o combate à doença através das medidas preventivas simples, como a lavagem das mãos, era de suma importância. Entretanto, o acesso universal à rede de tratamento de água e esgotamento, em especial pela população mais carente, é escasso, assim como a precariedade habitacional, apontada pela coabitação, que dificultou o isolamento social. Sem dúvida, pontos que merecem

urgência numa nova agenda de reforma urbana e direito à cidade na RMA.

Abrindo a parte do livro que aborda a questão do planejamento e gestão, o Capítulo 7 tem como título **Institucionalidade metropolitana ou a prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?**, cujos autores – Edílio Soares Lima, Marianna Martins Albuquerque, Sarah Lúcia Alves França, Emyly Ferreira Lima – trazem suas experiências no campo da institucionalização da política urbana nos municípios integrantes da RMA, mas que não consideram essa escala nos Planos Diretores, relatando também estratégias que demarcam a continuidade da ausência do sistema de gestão metropolitana. Nesse espaço, os autores demonstram, de forma rica, a contradição entre o planejamento na escala regional nas décadas de 1980 e 1990, coordenado na esfera estadual, e a lacuna nas duas décadas seguintes do século XXI, que reflete a transformação do papel do estado, em face do padrão rentista do capitalismo financeirizado, em razão dos impactos combinados da reestruturação produtiva, globalização e financeirização urbana.

Dando continuidade a essa temática, o *Box 1* aborda o processo interminável de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, iniciado em 2005, e que nenhum dos projetos de lei foi aprovado pela Câmara dos Vereadores. Sob a autoria de Sarah Lúcia Alves França e Catarina Carvalho Santos Melo, o *box* **Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju: um processo sem fim...** traça os caminhos percorridos nesse processo, que tem afetado diretamente à efetivação do direito à cidade aos aracajuanos, mas que, em meio à revogação de leis, formando uma colcha de retalhos de normas, tem privilegiado amplamente as forças do capital financeiro imobiliário, permitindo sua reprodução, embora resulte em diversos conflitos socioespaciais e ambientais.

**introdução**

No *Box 2*, de título **Planejamento urbano e metropolitano: um ideal?**, Vera Lúcia Ferreira Motta Rezende reflete sobre caminhos possíveis do planejamento metropolitano e regional como estratégia de enfrentamento dos problemas das cidades contemporâneas. Demarcando as primeiras experiências de formulação de planos e de criação de instituições que atuam e/ou atuaram na esfera regional, também traz à tona uma série de constatações sobre dificuldades políticas e administrativas que se colocaram a partir dos anos 1990 para esse modelo de planejamento.

Como resposta a esse modelo institucional, a sociedade, inquieta com a ausência do estado ante a gestão da metrópole, se organiza para lutar pelo direito à cidade, sendo, assim, foco da abordagem de Fernando Antônio Santos de Souza, no Capítulo 8. Neste, intitulado **Conflitos sociais e luta pela Reforma Urbana na Região Metropolitana de Aracaju**, consta o panorama recente de lutas sociais pelo direito à cidade, na perspectiva do Movimento de Reforma Urbana da metrópole, discutindo a atuação dos movimentos sociais urbanos mais atuantes da RMA, à luz de teóricos como Harvey e Castells. A evidente redução da atuação do estado em prol da sociedade, através de políticas de combate à exclusão da cidade e de erradicação da pobreza, e com foco em fornecer bases para a mercantilização do espaço metropolitano destacam a fragilidade atual do arranjo territorial, evidenciando a urgência do fortalecimento da atuação dos movimentos sociais na direção da consolidação de espaços de esperança.

Nesse aspecto, José Firmo dos Santos e Nathan Ferreira trazem, através do *Box 3*, **A comunidade e suas lutas pelo Direito à Cidade na Região Metropolitana de Aracaju**, suas experiências práticas como moradores da metrópole e integrantes de movimento social de luta urbana (especialmente o Fórum da Grande Aracaju). O paralelo entre recuos e avanços se enraíza

nas principais pautas relatadas pelos autores, sob o ângulo dos movimentos sociais, em face da compreensão e reconhecimento de que, apesar de estabelecida em Lei, a cidade de fato, democrática, justa e livre de segregações, se distanciou da sua real efetivação, carecendo, urgentemente, da ampliação da mobilização popular como pacto social num Movimento de Reforma Urbana, para a construção de uma nova agenda de luta pelo direito à cidade nas metrópoles.

Assim, na tentativa de sequenciar a discussão sobre essa temática, o *Box 4, O simbolismo do Direito à Cidade nas metrópoles*, de Jussara Maria Moreno Jacintho, parte de uma análise teórica à luz das teorias críticas do direito para discutir a proposital inefetividade do direito à cidade como vetor para a realização da função social da cidade, que ainda carece de conteúdo jurídico, cuja dimensão simbólica se sobrepõe à dimensão material, desafiando o debate acerca da sua efetividade no capitalismo periférico.

Por fim, este livro se encerra com o Capítulo 9, que se propôs consolidar as narrativas sobre reforma urbana e direito à cidade na RMA a fim de efetivar a luta por um espaço de interesse de todos, com acesso democrático à terra urbanizada, especialmente para os grupos de menor renda. Assim, as autoras Sarah Lúcia Alves França, Vera Lúcia Alves França e o autor José Wellington Carvalho Vilar apresentam, em **Desafios para a reforma urbana e efetividade do direito à cidade**, uma construção de ideias e propostas possíveis (sem a pretensão de esgotá-las) para o enfrentamento da crise urbana, que perpassa pelos vários olhares, para a RMA nos aspectos sociais, econômicos, urbanísticos, ambientais, legais e institucionais.

Diante disso, o conteúdo deste livro, construído de forma colaborativa entre os autores, se constituiu um grande desafio ante a recente criação do Núcleo Aracaju no Observatório

**introdução**

das Metrôpoles. Sem dúvida, a emergência de uma proposta de reforma urbana que efetive o direito à cidade e que seja construída junto à sociedade aponta caminhos que perpassam por múltiplas perspectivas que têm sido discutidas no âmbito da rede nacional Observatório das Metrôpoles e que estão presentes nesta obra: desigualdades sociais e produção da habitação social; questão ambiental e mudanças climáticas; gestão democrática e metropolitana; regulação urbana e metropolitana; política urbana redistributiva e inclusiva; sujeitos coletivos (movimentos sociais urbanos); e economia política da cidade.

Por fim, agradeço a participação e o empenho dos 21 autores, entre docentes, discentes, pesquisadores, ativistas em movimentos sociais, que grandiosamente contribuíram para descrever a crua realidade do cenário da Região Metropolitana de Aracaju sob a perspectiva de suas experiências, superando o desafio de construir um balanço crítico sobre os caminhos e proposição de ações de combate para a RMA, inserindo-se no debate nacional. Desejo que o conteúdo deste livro possa contribuir para subsidiar ações visando à reconstrução das metrôpoles do Brasil, em especial, nossa “Grande Aracaju”.

# **CAPÍTULO 1**

**Região Metropolitana de Aracaju  
na rede urbana brasileira e sua  
configuração interna**

VERA LÚCIA ALVES FRANÇA

## Introdução

A formação metropolitana de Aracaju teve seu início na década de 1980, através da participação decisiva do estado, que desenvolveu estratégias de planejamento para a industrialização, associadas às políticas de habitação, com financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH). Além disso, outras ações como a instalação da Universidade Federal e a ampliação das atividades da Petrobras contribuíram para a migração e a formação metropolitana.

A Companhia de Habitação (COHAB), a partir de 1968, através de financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), implantou conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda, distantes da malha urbana consolidada, proporcionando, por um lado, a valorização da terra e, por outro, a dispersão e a periferação. O Instituto Nacional das Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) também construiu moradias para a classe média baixa, com apoio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), intensificando a especulação imobiliária e atraindo pessoas para residir em Aracaju (FRANÇA, 1997). Assim, entre 1968 e 1995 foram construídas 44.326 unidades na RMA.

A expectativa de ocupação dos novos postos de trabalho, principalmente na atividade industrial, somada ao “sonho da casa própria” impulsionou a migração para Aracaju. Entretanto, nem sempre essa população teve esses anseios atendidos, desencadeando no surgimento de assentamentos precários, especialmente no entorno dos conjuntos habitacionais e/ou em áreas inóspitas, impróprias para a ocupação, como margens de rios, em manguezais, encostas. Tal situação, que se ampliou ao longo dos anos, evidencia desigualdades sociais e demonstra a necessidade de uma reforma urbana que torne a cidade mais acessível para todos, configurando o direito à cidade e à moradia.

A década de 1980 marcou o início da formação metropolitana, quando o estado, através da COHAB, iniciou a construção de grandes conjuntos habitacionais nos municípios limítrofes à capital, completamente desgarrados da malha urbana, como São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro. Isso trouxe dificuldades para os gestores municipais, em face da demanda de ampliação de serviços públicos para atender aos novos moradores. Em Nossa Senhora do Socorro o governo do estado desenvolveu um plano que estabelecia a implantação de uma cidade industrial, com o Distrito Industrial e o Complexo Habitacional Taiçoca, com 25 mil moradias e população estimada de 125 mil habitantes (CODISE, 1979). Isso criou um novo núcleo distante da sede, reestruturando o espaço social e economicamente, se constituindo um vetor de crescimento da metropolização.

As mudanças no rumo do capitalismo, ocorridas na década de 1980, resultaram em dificuldades para a implantação desse distrito, ocupado lentamente e diferente do planejado. Entretanto, as habitações foram construídas, aumentando a pressão sobre a capital, uma vez que não havia oportunidades de ocupação de mão de obra. Atualmente essa situação é menos intensa, sendo que o crescimento populacional exigiu a instalação de funções de educação, saúde, comércio e serviços, dinamizando a economia regional.

Em São Cristóvão também foram construídos vários conjuntos habitacionais (dentre eles o Eduardo Gomes) que, hoje, formam a Grande Rosa Elze, conforme definição do Plano Diretor, que contribuíram para a valorização da terra e a implantação de inúmeros loteamentos e assentamentos precários no seu entorno. Como esses conjuntos estão localizados distantes da sede, as relações com Aracaju se intensificaram, definindo uma formação metropolitana que se caracteriza por núcleos isolados, conduzindo a processos de fragmentação e periferização urbana.

Em Barra dos Coqueiros, a atuação do estado na política habitacional foi menos incisiva, com a construção de dois conjuntos habitacionais (866 unidades), em face das limitações de acesso rodoviário e, também, da reação contrária da população no planejamento deles na década de 1980.

Com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, um novo momento se instalou na política habitacional. A criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, intensificou a metropolização na RMA, adotando estratégias como a participação do capital imobiliário na construção de moradias, resultando na inserção dos empreendimentos próximos aos conjuntos anteriores. No período entre 2009 e 2021 foram construídas 33.469 unidades, sendo a maior parte na capital (CEPUR, 2022).

Além das políticas habitacionais, outro elemento importante na metropolização da RMA foram as facilidades de acesso. A partir de 2006, com a inauguração da Ponte Construtor João Alves, sobre o Rio Sergipe, ligando Aracaju à Barra dos Coqueiros, os terrenos foram valorizados. Além disso, as limitações impostas pela Justiça para a ocupação da Zona de Expansão de Aracaju contribuíram para o deslocamento do mercado imobiliário para esse município, modificando a dinâmica urbana e intensificando a metropolização.

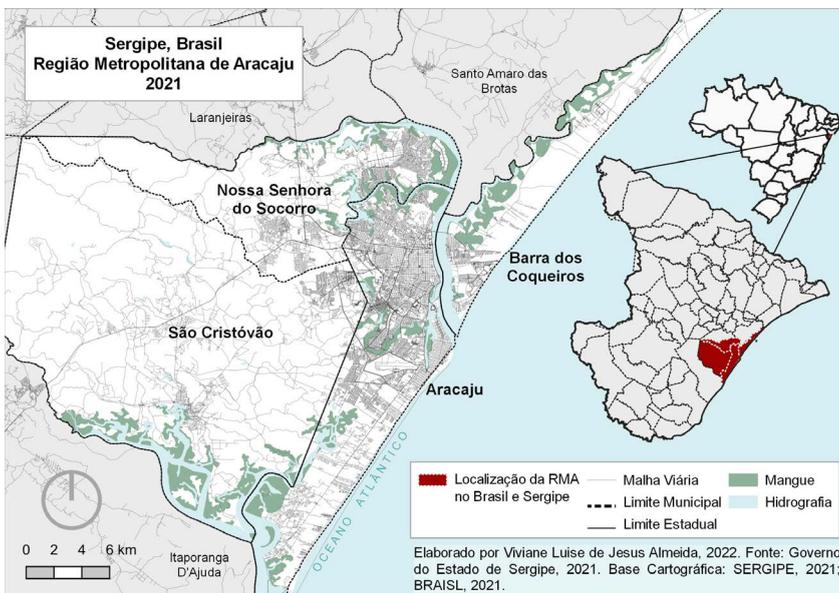
Neste capítulo, de forma breve, serão apresentadas informações sobre a inserção da RMA no contexto regional e nacional, assim como condições de vida da população, economia e centralidade e movimentos pendulares.

## **Região metropolitana de Aracaju no contexto regional e nacional**

Localizada no Estado de Sergipe, a Região Metropolitana de Aracaju é constituída por quatro municípios: Aracaju, sede

**capítulo 1** | Região Metropolitana de Aracaju na rede urbana brasileira e sua configuração interna

da capital, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, instituída pela Lei Complementar n. 25/1995. Essa região ocupa uma área de 867,486 quilômetros quadrados, que correspondem a 4% do território sergipano. Integrando a microrregião Aracaju, está situada na macrorregião do leste sergipano (IBGE) (Figura 1).



**Figura 1 - Localização de Sergipe e da Região Metropolitana, 2021.**

Fonte: CEPUR, 2022.

A Região Metropolitana de Aracaju estabelece contatos com os demais estados e localidades brasileiras a partir das rodovias federais BR-101 e BR-235, e pelo transporte aéreo, sendo servido pelo Aeroporto Santa Maria, na capital. Além disso, liga-se a outras partes do Brasil e do mundo através do transporte marítimo, a partir do Terminal Portuário Ignácio Joaquim Barbosa, situado no município de Barra dos Coqueiros.



A concentração de funções econômicas e administrativas atrai pessoas dos 75 municípios sergipanos e daqueles baianos limítrofes, a exemplo de Conde, Jandaíra, Itapicuru, Rio Real, situados ao sul, assim como Fátima, Cícero Dantas, Paripiranga, Jeremoabo, Coronel João Sá, Santa Brígida, situados ao oeste. Ao norte, Penedo, Porto Real do Colégio e Piranhas também estão sob a influência de Aracaju, que é bem visível através de linhas de ônibus, transportes escolares e ambulâncias, que fazem viagens diárias para equipamentos disponíveis no núcleo metropolitano.

Dados do estudo *Regiões de Influência das Cidades Brasileiras* (IBGE, 2018) indicam que a Aglomeração Urbana de Aracaju envolve os centros urbanos de Carmópolis, Maruim, Divina Pastora, General Maynard, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, São Cristóvão, Siriri, Riachuelo, Rosário do Catete e Nossa Senhora do Socorro, concentrando 1.050.402 habitantes, que correspondem a 39,3% da população da área de influência de Aracaju.

Aracaju integra o sistema urbano brasileiro, estabelecendo contatos com todos os níveis hierárquicos de centros urbanos. Atualmente, é classificada como Capital Regional A e faz parte da área de influência da metrópole regional Recife, com a qual estabelece contatos intensos com troca de mercadorias, informações e pessoas. Além disso, mantém fortes conexões externas com, Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Maceió e outros centros como Feira de Santana, Alagoinhas, Paulo Afonso, Juazeiro, Petrolina, Arapiraca, entre outros (IBGE, 2018) (Figura 2).

## **Condições de Vida da População**

Na Região Metropolitana de Aracaju constata-se que o crescimento da população tem sido superior ao do Estado de Sergipe, evidenciando a dinâmica da área sobre os demais

**capítulo 1** | Região Metropolitana de Aracaju  
na rede urbana brasileira e sua configuração interna

municípios. Em 1980, a Região contava com uma população de 338.882 habitantes, que representava 29,29% da população estadual, sendo que Aracaju concentrava 86,5% do total da área metropolitana. Em 2021, a população estimada era de 983.876 habitantes, ou seja, 42,81% do estado (Tabela 1). No primeiro ano analisado, isto é 1980, a população de Aracaju representava 86% do total da RMA, enquanto em 2021, 68% do total desta, evidenciando o deslocamento da população para os demais municípios (Tabela 1). Os incrementos registrados foram mais significativos nos demais municípios, como Nossa Senhora do Socorro, com 13.688 habitantes em 1980, que cresceu para 187.733 em 2021. No mesmo período, São Cristóvão aumentou de 24.124 para 92.090 habitantes, enquanto Barra dos Coqueiros saltou de 7.939 em 1980 para 31.439 habitantes em 2021.

Municípios	1980	1991	2000	2010	2021
Aracaju	293.131	402.341	461.534	571.149	672.614
Barra dos Coqueiros	7.939	12.762	17.807	24.976	31.439
Nossa Senhora do Socorro	13.688	67.501	131.679	160.827	187.733
São Cristóvão	24.124	47.490	64.647	78.864	92.090
<b>RMA</b>	<b>338.882</b>	<b>530.094</b>	<b>675.667</b>	<b>835.816</b>	<b>983.876</b>
<b>Sergipe</b>	<b>1.156.642</b>	<b>1.491.876</b>	<b>1.874.475</b>	<b>2.068.017</b>	<b>2.338.017</b>
<b>% Sobre Sergipe</b>	<b>29,29</b>	<b>35,53</b>	<b>36,04</b>	<b>40,41</b>	<b>42,81</b>

**Tabela 1. Região Metropolitana de Aracaju. Evolução da População, 1980-2021**

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010 e Estimativas da População.

Como ocorreu em outras RMs brasileiras, constata-se que o crescimento relativo da população dos demais municípios foi superior ao da capital, tendo em vista os empreendimentos habitacionais lá estabelecidos e a forte migração à procura da casa própria e de emprego. Isso contribuiu para o aumento do déficit habitacional que, em 2019, segundo o IBGE, contava com 161 aglomerados subnormais totalizando 49.364 domicílios com

precariedade, o que evidencia a flagrante desigualdade social e, conseqüentemente, a necessidade de políticas que garantam moradia digna e o direito à cidade.

Uma análise do crescimento relativo evidencia o fenômeno da metropolização. Dentre os municípios da RMA, Aracaju apresentou o menor crescimento ao longo dos últimos 40 anos, com variação relativa de 129,45% (Tabela 2). Por outro lado, Nossa Senhora do Socorro cresceu 1.271,51%, enquanto Barra dos Coqueiros, 296% e São Cristóvão, 281,57%. A RMA aumentou 190,32%, enquanto a variação de Sergipe foi de 101,96%. Cada vez mais, a RMA amplia sua participação no conjunto da população sergipana.

Municípios	População 1980	População 2021	Varição Absoluta	Varição Relativa %
Aracaju	293.131	672.614	379.483	129,45
Barra dos Coqueiros	7.939	31.439	23.500	296,00
Nossa Senhora do Socorro	13.688	187.733	174.045	1.271,51
São Cristóvão	24.134	92.090	67.956	281,57
<b>RMA</b>	<b>338.882</b>	<b>983.876</b>	<b>644.994</b>	<b>190,32</b>
<b>Sergipe</b>	<b>1.158.642</b>	<b>2.338.017</b>	<b>1.179.375</b>	<b>101,96</b>
<b>% sobre Sergipe</b>	<b>29,29</b>	<b>42,81</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

**Tabela 2. Região Metropolitana de Aracaju. Crescimento da População, 1980-2021**

Fonte - IBGE, Censo Demográfico, 1980 e Estimativa da População, 2021.

Na RMA os níveis de escolaridade ainda são baixos, sendo que quase metade da população tem apenas o ensino fundamental incompleto, constatando-se ainda a presença de analfabetos, embora existam programas educacionais no sentido de minimizar essa condição. Em 2010, das pessoas de 10 anos e mais, 16,57% tinham o ensino fundamental completo e o ensino médio incompleto, enquanto 29,29% tinham cursado o ensino médio completo e o superior incompleto. Por outro lado, apenas

10,52% tinham o curso superior completo. Quanto ao ensino superior, em Aracaju 14,16% tinham-no concluído (IBGE, 2010). Entretanto, nesta última década, a quantidade de pessoas com nível superior se ampliou, em virtude do surgimento de novas faculdades e universidades, embora essa população tenha sentido dificuldades para se inserir no mercado de trabalho. Isso demonstra o atual momento do capital com a informatização das atividades e a conseqüente liberação de mão de obra, ocasionando o desemprego estrutural.

Os níveis de escolaridade guardam forte relação com a ocupação e o rendimento da população. Em 2010, 5,25% dos domicílios da RMA não tinham rendimentos, enquanto 17% tinham rendimento nominal mensal de até 1 salário mínimo (s.m.). Predominavam aqueles com rendimentos entre 2 e 5 s.m. (33,44%), e com rendimentos superiores a 5 s.m.: 29% do total (IBGE, 2010). Como esperado, Aracaju, como núcleo central metropolitano, mantém níveis de rendimento dos domicílios mais elevados, uma vez que concentra pessoas de maior nível de escolaridade e postos de trabalho especializados, além das funções administrativas dos governos federal, estadual e municipal.

Em 2019, segundo o IBGE, em Aracaju 35,7% da população estava ocupada em atividades formais, sendo o salário médio de 3 s.m. Por outro lado, em Barra dos Coqueiros apenas 14,5% das pessoas estavam ocupadas, com salário médio igual ao de Aracaju. Nossa Senhora do Socorro tinha apenas 11,7% da população ocupada (salário médio de 2,2 s.m.) e São Cristóvão tem apenas 15,3% da população ocupada em atividades formais, entretanto, o salário médio é o mais elevado da RMA: 3,5 s.m.

Dados mais recentes indicam que o nível de ocupação da população em empregos formais ainda é baixo, evidenciando as

atividades informais, que se acentuaram nos últimos dois anos, com a pandemia, uma vez que muitas empresas fecharam. Com o desemprego, as pessoas passaram a desenvolver estratégias junto à informalidade para novas possibilidades de ocupação e renda. Tal situação contribuiu para o aumento da incidência da pobreza, que na RMA é alta, estando presente em mais de metade da população nos municípios de Barra dos Coqueiros (53,42%), São Cristóvão (57,14%) e em Nossa Senhora do Socorro (59,28%). Em Aracaju, alcança 27,45% do total, demonstrando a concentração social e espacial da renda.

Embora tenha havido esforços para retomar as atividades, muitos entraves ainda são impeditivos. O fechamento do comércio e dos serviços foi desastroso para empresários e trabalhadores, embora o poder público tenha envidado esforços no sentido de recuperar a economia, com a criação de novas oportunidades de ocupação e geração de renda. Em 2021, em Sergipe, o trabalho formal ocupava 49,2% da população de 14 anos e mais, enquanto a taxa de desocupação alcançava 19,6% desse conjunto (IBGE, 2021).

## **Economia Metropolitana**

A economia da RMA é dinâmica e diversificada, com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$21.797.463.000,30 que corresponde a 48,77% do PIB estadual (IBGE, 2019) (Tabela 3). A valorização da terra contribui para a redução das atividades primárias empurradas para outros municípios. Dentre os produtos agrícolas cultivados destacam-se o coco-da-baía, piscicultura e carcinicultura, além da pecuária bovina e avicultura, representando apenas 2,4% do estadual.

**capítulo 1** | Região Metropolitana de Aracaju  
na rede urbana brasileira e sua configuração interna

Setores	Aracaju	Barra dos Coqueiros	Nossa Senhora do Socorro	São Cristóvão	Total	SE
Primário	3.696,50	2.795,45	10.590,70	31.851,80	<b>48.934,45</b>	<b>2.038.000</b>
Secundário	1.858.486,04	75.959,91	434.045,11	124.715,39	<b>2.493.206,45</b>	<b>7.863.000</b>
Terciário	10.218.295,82	202.868,20	1.038.866,10	311.343,36	<b>11.491.163, 5</b>	<b>22.645.000</b>
Impostos, líquidos de subsídios sobre produtos	2.239.470,63	107.127,31	397.268,98	78.924,70	<b>2.822.791,32</b>	<b>4.818.000</b>
Adm. Pública	3.214.563,58	189.848,90	856.474,79	400.270,26	<b>4661.157,64</b>	<b>11.829.000</b>
<b>RMA</b>	<b>17.534512,57</b>	<b>578.599,76</b>	<b>2.737.245,67</b>	<b>947.105,51</b>	<b>21.797.463,3</b>	<b>44.689.000</b>
<b>PIB per capita R\$</b>	<b>26.688,23</b>	<b>19.028,51</b>	<b>14.906,47</b>	<b>10.514,81</b>	-	<b>19.441,23</b>

**Tabela 3. Região Metropolitana de Aracaju. Produto Interno Bruto, (preços correntes) (R\$1.000,00, 00) 2019**

Fonte: IBGE, Contas Nacionais, 2019.

A indústria extrativa mineral se constitui no setor secundário da RMA, com gás natural e petróleo, especialmente em Aracaju, que além da exploração tinha unidades industriais e escritórios (atualmente desativados). Além disso, estão presentes outras indústrias como: metalúrgica, serralharia, construção civil, confecções, móveis, entre outras, representando um terço do PIB estadual. O setor terciário é o mais significativo, com um comércio diversificado varejista e atacadista, além dos serviços, especialmente aqueles referentes à educação, saúde, segurança e defesa, tecnologia da informação, entre outros, correspondendo a 50,74% do setor terciário estadual. Neste setor, destacam-se os serviços da administração pública, nas três esferas de poder, que concentram funções, especialmente em Aracaju, responsáveis por 39,40% dos gastos estaduais com esses serviços.

Ao analisar os dados do PIB em relação à população, constata-se que Aracaju apresenta PIB *per capita* de R\$26.688,23, superior ao do estado, de R\$19.441,23, evidenciando a concentração de renda na capital, enquanto os demais municípios da RMA têm condição inferior à média estadual. Dados do Cadastro Geral das Empresas indicam que, em 2019, na RMA existiam 20.364

unidades locais (59,2% do estado) com 274.275 pessoas ocupadas, sendo 248.962 assalariadas, cujo salário médio era de 2,9 salários mínimos. Aracaju concentrava 17.683 empresas, 86,6% da RMA (Tabela 4).

Municípios	Unidades locais	Pessoal ocupado	Pessoal assalariado	Salário médio mensal (SM)
Aracaju	17.668	234.607	212.285	3,0
Barra dos Coqueiros	334	4.404	4.010	3,0
Nossa Senhora do Socorro	1451	21.513	19.956	2,2
São Cristóvão	911	13.751	12.711	3,5
<b>RMA</b>	<b>20.364</b>	<b>274.275</b>	<b>248.962</b>	<b>2,9</b>
<b>Sergipe</b>	<b>34.381</b>	<b>428.069</b>	<b>386.334</b>	<b>2,6</b>
<b>% sobre Sergipe</b>	<b>59,23</b>	<b>64,07</b>	<b>64,44</b>	<b>-</b>

**Tabela 4. Região Metropolitana de Aracaju. Empresas e Pessoal Ocupado, 2019**

Fonte: IBGE, Cadastro Geral das Empresas. 2019

Nesses últimos anos, a redução das atividades de exploração do petróleo e gás em Sergipe e a desativação dos escritórios da Petrobras em Aracaju causaram grande transtorno para a economia sergipana, com fortes reflexos sobre a RMA, sendo perdidos milhares de postos de trabalho e desativadas várias empresas prestadoras de serviços para a estatal. A massa salarial reduziu, deixando reflexos que se estendem para outras atividades geradoras de empregos indiretos, arrefecendo a economia.

## Centralidade e movimento pendular

A força de centralidade da RMA inibe o desenvolvimento de outras cidades do estado. Assim, os fluxos são conduzidos para a capital que, por sua vez, concentra a população de renda mais elevada, facilitando a especialização das funções como administrativas, educação e saúde, além do forte comércio atacadista, que atraem fluxos de toda área de influência.

Na capital, o bairro Centro mantém a força do comércio e serviços populares que o dinamizam. Entretanto, com a crise econômica resultante da pandemia, é grande o número de estabelecimentos fechados, para venda ou aluguel. Sua expansão na direção sul aponta áreas com tendência à especialização de saúde, como os bairros São José e Salgado Filho, que abrigam clínicas, hospitais, farmácias, laboratórios e lojas. A presença de um comércio mais elitizado se intensifica nos bairros 13 de Julho e Jardins. No bairro Siqueira Campos, maior subcentro da RMA, está consolidado o comércio de autopeças e os serviços de saúde, para atender às classes populares. No bairro Farolândia, um novo subcentro se estabelece, com comércio e serviços, para abastecer bairros vizinhos, reforçada pela instalação da Universidade Tiradentes. Na Avenida Chanceler Osvaldo Aranha, um intenso comércio regional atende à população de outros municípios. Nos demais municípios da RMA, os centros estão voltados apenas para o comércio local e, por isso, a procura por bens e serviços no centro metropolitano ainda é muito intensa.

Embora tenha ocorrido interiorização do ensino superior, ainda é intenso o fluxo de estudantes para as universidades e faculdades em Aracaju e São Cristóvão. Esse fato é perceptível especialmente no período noturno, quando se registram inúmeras *vans* e ônibus que trazem alunos do interior do estado.

O movimento pendular para Aracaju é frequente para trabalho e estudo, não só dos municípios da RMA, mas também dos demais sergipanos. Dados do Censo Demográfico de 2010 demonstram que dos demais municípios da RMA se deslocavam, diariamente, 57.109 pessoas para outros municípios, sendo que a maioria era destinada à capital.

Como ocorre em outras áreas metropolitanas, em Aracaju cada dia se intensifica a saída de pessoas para trabalhar em outros municípios, principalmente profissionais de nível superior e

técnico, como engenheiros, médicos, enfermeiros, advogados, juízes, promotores, contadores, administradores, professores, entre outros. Em 2010, os dados do IBGE demonstram que, diariamente, saíam de Aracaju 18.781 pessoas, admitindo-se que, atualmente, esses números sejam bem maiores. Esses deslocamentos alcançam um raio de até 100 quilômetros de distância para trabalho nas indústrias, prefeituras, instituições públicas, escolas, hospitais, escritórios e em outras empresas. Nesse movimento de saída e chegada para o trabalho ocorre o congestionamento nas principais avenidas da cidade nas primeiras horas do dia e no final, com o retorno. As avenidas Tancredo Neves, Adélia Franco, José Carlos Silva, Des. Maynard, Chanceler Osvaldo Aranha são exemplos disso. Portanto, registra-se uma drenagem da renda para o núcleo metropolitano que concentra social e espacialmente a renda, prejudicando os municípios onde essas pessoas trabalham cujos salários não são revertidos neles.

Outro fenômeno é a migração sazonal de profissionais e de estudantes que se deslocam de outros estados e municípios sergipanos para Aracaju, retornando no período de férias ou do final da jornada. Esse movimento dinamiza o mercado de aluguéis de imóveis, sendo frequente no entorno da Universidade Tiradentes, no bairro Farolândia e vizinhanças e, em São Cristóvão, nas proximidades do *campus* da Universidade Federal de Sergipe.

### **Como superar esses números?**

A formação metropolitana de Aracaju é resultado de forte indução do estado através de políticas habitacionais e de industrialização que contribuíram para o espraiamento da capital, através de núcleos isolados que, paulatinamente, foram

sendo integrados à malha urbana. A valorização da terra se acentua e grande parte da população ocupa áreas inóspitas e com carência de infraestrutura, configurando um déficit habitacional acentuado. Problemas urbanos e ambientais fortalecem as desigualdades socioespaciais que exigem, do poder público, a adoção de medidas capazes de promover o bem-estar à população, através da reforma urbana e da efetivação do direito à cidade.

Para superar o déficit habitacional torna-se urgente a adoção de políticas que atendam os grupos mais carentes, com melhorias habitacionais, acesso à terra urbanizada, dotada de saneamento ambiental e serviços públicos como educação, saúde, somada às estratégias de geração de ocupação e renda.

A desativação de atividades ligadas à indústria extrativa mineral em Sergipe causou prejuízos para a economia metropolitana e estadual, resultando no empobrecimento da população. A expectativa de retomada das atividades dessa indústria traz a esperança de novas perspectivas para a RMA e para Sergipe. Esperam-se intervenções entre o estado, a Petrobras e grupos empresariais que resultem em acordos de concessão para exploração do campo terrestre e do Pré-Sal, dinamizando a economia e trazendo para a população novas oportunidades de ocupação e renda.

## Referências

CODISE/COHAB. (1979). **Cidade Industrial**. Diretrizes para implantação. Aracaju: CODISE.

FRANÇA, V. L. A. (1997). **Aracaju: estado e metropolização**. Tese (Doutorado em Geografia) – UNESP. Rio Claro. CEPUR. Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais. (2022). **Pesquisa Científica**. Laranjeiras: UFS.

IBGE. (1982). **Censo Demográfico, 1980**. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE. (2010). **Censo Demográfico, 2010**. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE. (2021). **Estimativas de população, 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 maio 2022.

IBGE. (2018). **Área de Influência das Cidades Brasileiras, 2018**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 15 maio 2022.

IBGE. (2019). **Contas Nacionais, Produto Interno Bruto, Sergipe, 2019**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 junho 2022.

IBGE. (2021). **Economia, Sergipe, 2021**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 junho 2022.

IBGE. (2019). **Cadastro Geral das Empresas, 2019**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 junho 2022.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 2**

**Produção da moradia pelo capital  
e reestruturação espacial da  
Região Metropolitana de Aracaju**

SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA  
VIVIANE LUISE DE JESUS ALMEIDA  
CATHARINA NUNES CRUZ

## **Introdução**

Na produção da cidade “formal”, o capital imobiliário utiliza-se de estratégias de apropriação do solo, com a difusão de novos “conceitos de moradia” que articulam valores como segurança, privacidade a equipamentos e serviços para viver em condomínios, desencadeando processos como dispersão urbana. Por outro lado, nos bairros consolidados e valorizados, o adensamento dá-se através de condomínios verticais, possibilitados pelos índices de multiplicação do solo, associados a comércios e serviços.

A RMA, a partir dos anos 2000, foi marcada pela intensa atuação imobiliária que extrapolou a capital sergipana, espraiando as práticas da Zona de Expansão para a praia da Barra dos Coqueiros, com a produção dispersa de condomínios horizontais para média e alta renda. O processo de verticalização para renda média extrapola as franjas periféricas da Grande Rosa Elze (São Cristóvão) e do Complexo Taiçoca (Nossa Senhora do Socorro), distantes dos postos de trabalho, equipamentos e serviços públicos.

Então, qual é a configuração do tecido urbano da RMA resultado da apropriação do solo (sob condução do capital!) marcada pela inserção dos condomínios fechados verticais e horizontais? Para responder a essa questão serão utilizados informações e dados de pesquisa desenvolvida no Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR), além de outros dados obtidos em órgãos públicos.

## **A produção da moradia na reestruturação socioespacial na metrópole**

A Região Metropolitana de Aracaju tem a capital como polo concentrador de grande parte da população, das atividades comerciais e de serviços, e da produção da moradia pelo setor

privado, desde 1960. Uma das primeiras constatações sobre a construção de habitação nos municípios circunvizinhos diz respeito aos conjuntos populares financiados pelo estado, “lançando tentáculos para fora de Aracaju” (FRANÇA, 1999). Isso ocorreu através da Companhia de Habitação (COHAB), a partir de 1976, com o Conjunto Hildete Falcão Batista na sede da Barra dos Coqueiros; em 1983, o Conjunto Célia Cabral Duarte, na vizinhança do loteamento Parque dos Faróis em Nossa Senhora do Socorro; e em 1984, o Conjunto Brigadeiro Eduardo Gomes, nas imediações do *campus* Universitário em São Cristóvão. Além de promover moradia para famílias de até 3 salários mínimos, distantes da malha consolidada, essa atuação do governo serviu para a “manutenção de grupos no poder, ou ainda beneficiar grupos hegemônicos que ampliem cada vez mais sua força” (FRANÇA, 1999, p. 105).

Essa atuação resultou na construção de 107 conjuntos habitacionais (51.640 unidades), distribuídos nos quatro municípios, com ênfase à Aracaju, com 85 empreendimentos (28.358 moradias) em áreas periféricas. Com isso, formaram-se três núcleos: a Grande Roza Elze em São Cristóvão, com 4.117 moradias; o Complexo Taiçoca, com 15.886 casas e o Conjunto Jardim, com 1.150 unidades, ambos em Nossa Senhora do Socorro e dispersos da sede. Além disso, Barra dos Coqueiros recebeu 866 unidades nos conjuntos Hildete Falcão Batista e Prisco Viana (FRANÇA, 1999; SANTOS, 2018).

No cenário espacial, esses conjuntos habitacionais, subsidiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criaram condições para a proliferação de diversos loteamentos (irregulares e clandestinos) no seu entorno, gerando intensa especulação imobiliária e elevação dos valores da terra, tornando-se interessante para determinados grupos econômicos. Somado a isso, surgiram, nos anos 1970, empresas imobiliárias e construtoras em Aracaju (praticamente inexistentes), atraídas

pelo volume de recursos, dinamizando a economia sergipana, sobretudo a indústria da construção civil (FRANÇA, 1999).

Por outro lado, na capital, a verticalização marcou o período do *boom* imobiliário nas décadas de 1980 e 1990, direcionando investimentos privados para a construção de 250 condomínios com 18.400 apartamentos até 1999, concentrados a partir do Centro, nos bairros São José, 13 de Julho, Salgado Filho, Grageru, Jardins, Luzia (FRANÇA, 2019). Em 1990, as construtoras inseriram o conceito da residência de veraneio intramuros na Zona de Expansão Urbana (ZEU), antiga zona rural até 1982.

A partir de 2000, uma soma de fatores na escala nacional contribuiu para a reestruturação da metrópole. A estreita relação entre agentes públicos e privados, à luz da interdependência entre mercado imobiliário e financeiro, acarretou a retomada de crédito para um novo perfil de consumidores, “a classe média”. Isso ampliou o acesso a recursos para financiamento da habitação através dos Programas de Arrendamento Residencial (PAR) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Sem dúvida, a lógica da moradia como mercadoria fomentou a economia em meio à crise financeira mundial de 2008, impactando o *boom* imobiliário do Brasil (SHIMBO, 2011; PEREIRA; 2011)

Na RMA, o PAR, entre 1999 e 2008, financiou a construção de 49 empreendimentos habitacionais (8.095 unidades), a maior parte casas localizadas na capital para classes sociais com renda superior a 3 salários mínimos, em face da segurança na rentabilidade dos pagamentos. Em Aracaju, dos 39 empreendimentos (6.850 unidades), 24 estão situados em bairros sem oferta de infraestrutura, como Jabotiana (1.184 unidades) e Zona de Expansão Urbana (2.849 unidades) (FRANÇA, 2019). Em Nossa Senhora do Socorro foram construídas 1.245 unidades habitacionais (maioria casas), distribuídas em 10 empreendimentos nas bordas periféricas dos conjuntos habitacionais do Complexo Taiçoca (MDR, 2021).

Proposto pelo Ministério da Casa Civil, o PMCMV foi criado para fomentar a economia e gerar empregos através da costura entre estado e setor da construção civil para a promoção da moradia. Entretanto, Cardoso (2013) evidencia que, além do reduzido atendimento às famílias de renda de 0 a 3 salários mínimos, os empreendimentos estão fora dos bairros urbanizados, distante dos postos de trabalho. Para Pereira (2011), o efeito dos interesses imobiliários associados ao financeiro é devastador, em face dos processos de espoliação imobiliária e financeira.

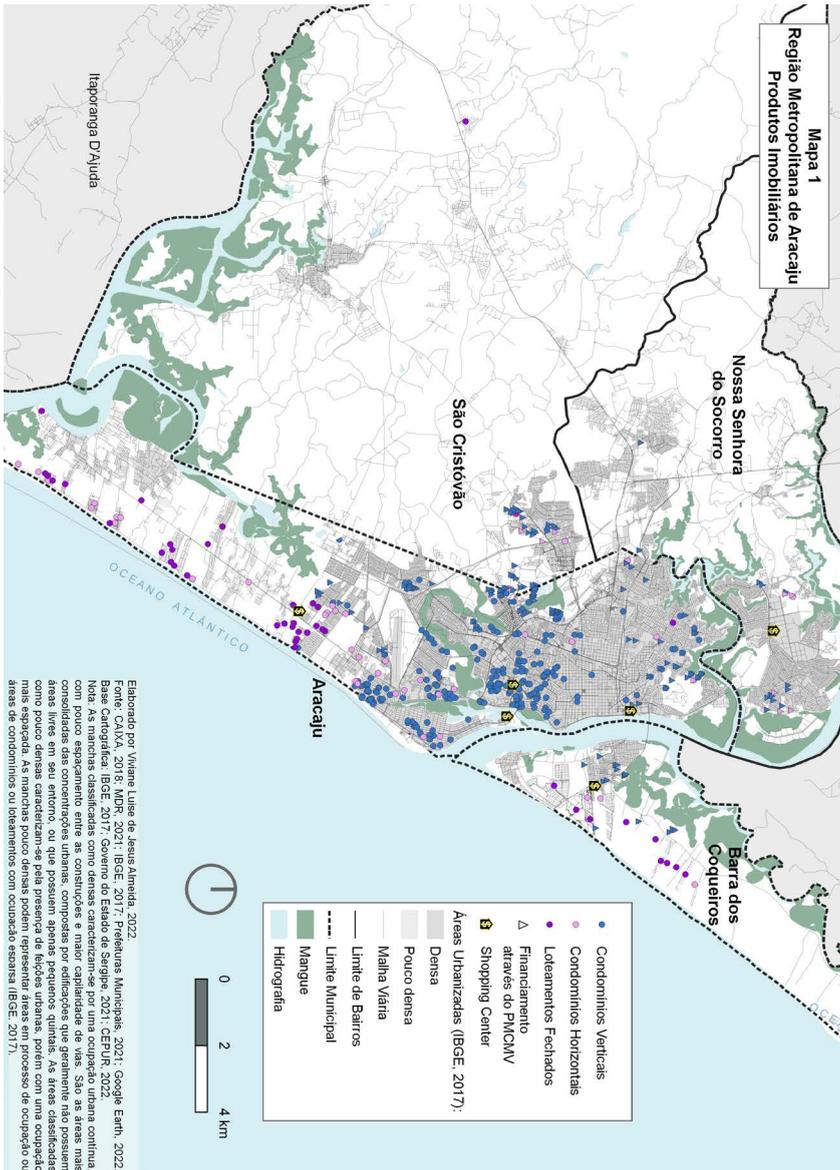
### **Agentes e produtos na venda da habitação na metrópole contemporânea**

Sem dúvida, a lógica capitalista imobiliária acarretou nova configuração socioespacial na RMA, resultado das disputas entre novos agentes regionais e nacionais interessados em produzir a cidade para o mercado. As áreas urbanizadas aumentaram de tamanho, com novas formas de produção da moradia, oriundas de estratégias que se propõem superar as deficiências da cidade, embora o objetivo seja a inserção da metrópole no cenário de reprodução do capital financeiro, intensificada com o ingresso de empresas de fora de Sergipe, como a Gafisa, Rossi, Alphaville Urbanismo, MRV.

De fato, o território metropolitano está marcado pela inserção de 773 empreendimentos (96.117 unidades) entre 2000 e 2020. É importante considerar a predominância da atuação privada na capital, com 684 empreendimentos (71.464 unidades), e de forma tímida em São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro, que concentram juntos 89 condomínios (24.653 moradias), a maioria verticais, oriundos do PMCMV. Quanto aos produtos imobiliários, a apropriação intensiva do espaço se deu predominantemente através da verticalização, correspondendo a 76,5% do total de empreendimentos, com mais de 73 mil apartamentos, sendo

## capítulo 2 | Produção da moradia pelo capital e reestruturação espacial da Região Metropolitana de Aracaju

80% em Aracaju. A moradia horizontal fechada soma 21,3% das unidades do total, enquanto os conjuntos habitacionais representam parcela reduzida e não movimentam volume de recursos financeiros no mercado (Figura 1 e Tabela 1).



**capítulo 2** | Produção da moradia pelo capital e reestruturação espacial da Região Metropolitana de Aracaju

Municípios	Condomínios Verticais		Condomínios Horizontais e Loteamentos Fechados		Conjunto Habitacional (Vertical ou Horizontal)		Total	
	Emp.	UH	Emp.	UH	Emp.	UH	Emp.	UH
Aracaju	461	58.629	221	12.805	2	644	<b>684</b>	<b>71.464</b>
São Cristóvão	30	6.874	8	1.147	0	0	<b>38</b>	<b>8.021</b>
Nossa Senhora do Socorro	14	3.957	6	708	3	1.496	<b>23</b>	<b>6.161</b>
Barra dos Coqueiros	15	4.064	12	5.863	1	544	<b>28</b>	<b>10.471</b>
<b>RMA</b>	<b>520</b>	<b>73.524</b>	<b>247</b>	<b>20.523</b>	<b>6</b>	<b>2.684</b>	<b>773</b>	<b>96.117</b>

**Tabela 1. Região Metropolitana de Aracaju. Empreendimentos Imobiliários 2000-2020**

Fonte: elaboração própria. CAIXA, 2022; MDR, 2021; CRUZ, 2021; ArquivX, 2021; SOUZA JÚNIOR, 2020; FRANÇA, 2019; SOUZA, 2016; Prefeitura Municipal de São Cristóvão, 2021; Levantamento de campo: GoogleEarth, Wikimapia.

A partir de 2000, a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Aracaju (Lei nº 42 de 2000) e demais legislações (como a Lei Complementar nº 74 de 2008), apontou novas nuances no processo de verticalização, com picos de licenciamento em 2007, 2009, 2012, coincidentemente os períodos de discussão da revisão do PDDU, e do cenário nacional de injeção de crédito imobiliário (FRANÇA, 2019).

Por um lado, houve o preenchimento dos vazios em bairros centrais leste-sul (13 de Julho, Jardins – Loteamentos Garcia e Jardim Europa –, Farolândia), favorecida pela proximidade dos *shoppings* Riomar e Jardins, com condomínios de 1 ou 2 torres. A recente verticalização na Coroa do Meio e Atalaia, por empresas locais de médio porte, e favorecida pela legislação, tem prédios de 8 a 16 andares. A oeste (Grageru, Luzia, Inácio Barbosa, Ponto Novo, Jabotiana), destaca-se a criação de novos “bairros”, como Garcia (Treze de Julho), Alameda das Árvores (Luzia) e Alameda Serigy, com condomínios de várias torres, enquanto a produção incipiente no Porto D’Antas, Cidade Nova e Siqueira Campos,

atende grupos de menor renda. A justificativa do mercado refere-se à dificuldade de acesso a lotes maiores e o alto valor, que o obrigam a transformar pequenos vazios em edifícios verticais (FRANÇA, 2019).

Para realizar a comercialização dos seus produtos, as construtoras estimulam o comprador com estratégias de *marketing* que enfatizam segurança, equipamentos com estrutura de clube, variedade de plantas da moradia, comodidade e homogeneidade social. A difusão dos condomínios-clube constitui uma estratégia de compensar, com equipamentos privativos, como SPA, salão de beleza, lavanderia, academia, salão *gourmet*, espaço *pet*, quadras etc., a redução da área útil dos apartamentos (FRANÇA, 2019).

Nesse aspecto, o PMCMV teve papel relevante na verticalização, especialmente nos três municípios menores da RMA, face ao aquecimento do mercado habitacional para atender o segmento econômico, que fez com que as construtoras criassem empresas de segunda linha. Para isso, além da escolha de terrenos mais baratos, em bairros distantes e sem infraestrutura, a padronização dos projetos e racionalidade arquitetônica e construtiva, somados à tendência da moradia fechada praticada para grupos mais elevados, foram relevantes para a inserção de empreendimentos em núcleos fragmentados, como Jabotiana (oeste), Aruana (sul) e bairros da zona norte, conforme a faixa de renda das famílias atendidas. Aqueles destinados às famílias de até 3 salários mínimos (Faixa 1 e 1,5, que não são de interesse mercadológico, em face da baixa lucratividade) estão em bairros de alta vulnerabilidade social, como Lamarão e Porto D'Antas (norte) e Santa Maria (sul). Os que atendem às Faixas 2 e 3 (rendimento mensal acima de 3 salários mínimos), "coincidentemente" estão próximos a empreendimentos do PAR, como Jabotiana e Aruana, com

intensa fragilidade ambiental e insuficiência de saneamento básico e transporte público. O resultado da predatória ação do mercado na impermeabilização do solo, com anuência do poder público, acarretou uma série de conflitos sociais (alagamentos nos períodos de chuvas, desabrigando várias famílias), com interferência do Ministério Público Estadual e Justiça Federal, que determinou, através de Ação Civil Pública, o bloqueio de novas construções nesses bairros, respectivamente em 2009 e 2016 (FRANÇA, 2019).

Sem dúvidas, o PMCMV abriu frentes de expansão urbana especialmente fora da capital, desencadeando, através dos condomínios verticais, segregação social e valorização de terras com características ainda rurais. O caso da conurbação do bairro Jabotiana e da Grande Roza Elze é o mais pujante, fortalecendo conexões entre a capital e o município de São Cristóvão, decorrente da inserção de 51 empreendimentos verticais. A construção desses – 22 no território de Aracaju (3.965 apartamentos; de 4 a 16 pavimentos) e 29 em São Cristóvão (6.726 apartamentos; de 4 a 8) – proporcionou a arrecadação de volumosos lucros para empresas locais de médio porte. Contudo, a demanda de novos moradores para a utilização do espaço não foi acompanhada por intervenções para melhoria dos espaços públicos, deteriorando a qualidade de vida dos moradores.

Em Nossa Senhora do Socorro, ainda que incipiente, a verticalização (fora da sede) rompe a paisagem horizontal na franja do Complexo Taiçoca, próximo aos conjuntos Fernando Collor e Marcos Freire (15 empreendimentos e 4.453 apartamentos). Registram-se dois empreendimentos na sede, com 500 unidades cada, estendendo a malha em quase o dobro do território ocupado, e crescendo cerca de 3.500 novos moradores em uma área sem infraestrutura. Outros

exemplos de produção dispersa no restante do município são um empreendimento no Conjunto Jardins e dois às margens da Avenida Lauro Porto, recente eixo viário que interliga a capital à BR-235 por esse município.

Diferentemente dos anteriores, na Barra dos Coqueiros os 15 empreendimentos verticais estão na sede, a maioria às margens da rodovia SE-100, próximo à praia, na vizinhança de condomínios horizontais. Isso demarcou, com uma linha divisória, a produção da habitação para a população nativa e para aquelas de maior renda, provenientes de Aracaju, seduzidas pelo discurso: “more a 5 minutos de Aracaju” ou “more no paraíso pertinho da capital”. Sem dúvida, a verticalização financiada pelos recursos do PMCMV transformou a paisagem periférica da metrópole, denegrindo a qualidade de vida dos moradores, em detrimento da alta lucratividade dos incorporadores.

Entretanto, outro processo refere-se à difusão da tendência de um “novo estilo de moradia” cercada por muros, cuja motivação é a busca por um padrão de vida exclusivo, consequência do medo da violência e *status*. Com isso, a antiga Zona de Expansão Urbana (ZEU), recentemente dividida em seis bairros através da Lei nº 5.373/2021, foi alvo para inserção dessa tipologia nos anos 1990, decorrente do baixo valor da terra e do tamanho dos terrenos, que favorecia a concepção de empreendimentos em maior escala, apropriando-se das amenidades naturais como atrativos mercadológicos. À medida que a paisagem da ZEU se transformava de rural para urbana, a população sofria uma série de intercorrências fruto da desequilibrada relação entre condições ambientais e produção imobiliária massiva no atual bairro Aruana. Essa intensa impermeabilização do solo, sem suporte de drenagem, com inúmeras lagoas aterradas e lençol freático alto, interferiu na qualidade de vida dos moradores, em face da ocorrência anual de alagamentos, especialmente nas áreas

recém- ocupadas (FRANÇA, 2011; 2019). Com isso, a população reivindicou, junto ao Ministério Público Estadual, o acesso a espaços de qualidade e ao saneamento básico, que se inserem no direito à cidade, cujas medidas tomadas pela Justiça Federal causaram queda brusca no número de novos condomínios, além da procura por novos espaços para a reprodução do capital imobiliário.

Vale lembrar que, em 2006, a construção da ponte João Alves, que interliga o centro da capital à sede da Barra dos Coqueiros, teve papel importante na reestruturação socioespacial pelo mercado local, regional e nacional. O acesso que até então era realizado através de balsas e catamarãs desde os anos 1980, passou a ser facilitado. A proximidade à faixa litorânea, grandes terrenos de baixo valor, baixa densidade demográfica, isolamento do centro, diversidade cultural, riqueza ambiental, ocupação predominantemente rural representada por comunidades tradicionais com vivências singulares da pesca, da mariscagem e da mangaba, tornam-se atrativos que qualificam a tendência da moradia fechada para o público de alta renda, vislumbrado pelas incorporadoras que atuam no eixo turístico-imobiliário.

Assim, Gesteira (2017) relata que, a partir de 2010, investidores nacionais, como Alphaville Urbanizadora, e locais, como a Laredo Urbanizadora (de Aracaju, com atuação na ZEU), apontaram a Barra dos Coqueiros como alvo para a reprodução dos condomínios de casas e de lotes, como os Alphaville Sergipe e os Alphavilles 1 e 2 (2.400 lotes). Aqueles às margens da Praia da Costa são denominados “condomínios pé na areia”, com acesso privativo à praia, inibindo a utilização desse espaço pela população.

Então, na RMA foram implantados 247 empreendimentos horizontais (20.523 UH), sendo 221 (12.805 UH) na capital, 12 (5.863 UH) na Barra dos Coqueiros, 6 (708 UH) em Nossa Senhora

do Socorro (maior parte do PMCMV) e 7 em São Cristóvão (1.147 UH) (Tabela 1 e Figura 1). Com isso, constata-se que a descentralização do mercado imobiliário significa a produção de outros espaços de moradia para a população de maior renda, acompanhados pela demanda por comércio e serviços, com surgimento de novos espaços privados, como Shopping Prêmio, em Nossa Senhora do Socorro, o Parque Shopping, no bairro Industrial e o recém-anunciado Barra Mar Shopping, na Barra dos Coqueiros. Sem dúvida, esses equipamentos também incentivam a transformação socioespacial do entorno, sobretudo valorizando terrenos existentes e excluindo a população local do acesso à terra urbanizada.

### **Aspectos e desafios a enfrentar...**

A RMA tem experimentado nas duas últimas décadas um modelo de estruturação caracterizado pela implosão-explosão urbana, cuja homogeneização social, autossegregação e monofuncionalidade protagonizadas pelo capital decorrem de estratégias publicitárias e produtos imobiliários diferenciados, de acordo com o público-alvo, localização e valor fundiário. Por sua vez, o estado tem negligenciado a democratização do acesso à terra urbanizada em detrimento das evidentes anuências para a financeirização da cidade, possibilitando lucros ao capital, utilizando-se de alterações legislativas e aberturas viárias. Isso significou para os mais pobres, deficiência nos serviços públicos, como transporte, saneamento, equipamentos de saúde, educação e lazer. Além disso, menores oportunidades de emprego e renda se somam ao aumento dos índices de extrema pobreza<sup>1</sup>, contabilizada em 82.821 pessoas em 2021 (o dobro do

<sup>1</sup> Pessoas que vivem em domicílios cuja renda per capita é inferior a R\$160 por mês.

registrado em 2012, de 40.963 habitantes<sup>2</sup>), acarretando sérios entraves no acesso à cidade justa e igualitária. A formação de uma periferia precária, cujas famílias não tiveram acesso aos programas habitacionais e aos recursos destinados a minimizar desigualdades, tem, sem dúvida, marcado uma metrópole heterogênea e contraditória, com negatividades no espaço urbano.

Defato, quatro aspectos agravantes merecem ser explorados para enfrentamento dos desafios sobre reestruturação do espaço metropolitano quanto à produção imobiliária e financeirização do capital. Primeiro, refere-se à forma predatória de ocupação do solo pela ação imobiliária, tanto pelo fato de estender constantemente o tecido urbano, como pelo fato de usá-lo intensivamente, com conseqüente aumento populacional de forma abrupta, sem disponibilidade de condições estruturantes de urbanidade. Vale explorar, para isso, a transformação que vem ocorrendo na Barra dos Coqueiros, semelhante a outras áreas da RMA: os 12 condomínios horizontais licenciados até 2020, perfazendo 6.174 moradias, trouxeram uma demanda de mais de 20 mil novos moradores (considerado 3,5 pessoas/por domicílio) nos últimos anos. Se observados os dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000 e a estimativa de 2021, registra-se um incremento de quase 100% no número de habitantes (de 17.807 para 31.439). Ou seja, o mesmo modelo perverso de apropriação da antiga ZEU e do bairro Jabotiana, cuja inserção dessas “novas cidades muradas”, em áreas antes rurais, provocou uma série de conflitos sociais, como expulsão de antigos moradores nativos e perda das relações de identidade com o lugar, somados à ausência ou insuficiência

---

<sup>2</sup> SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. Boletim Desigualdades das Metrôpoles. Porto Alegre/RS, n. 09, 2022. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrôpoles.net.br/>.

da capacidade de suporte de serviços e infraestrutura. Para tanto, foram exigidas intervenções dos Ministérios Público Estadual e Federal, sob reivindicação de movimentos sociais organizados que lutavam pela efetividade do direito à cidade.

O segundo ponto refere-se à transformação da gleba em lotes que originaram o parcelamento, através da figura do desmembramento e posteriormente em loteamentos, com seu fechamento intramuros e venda de lotes menores, ou da casa já construída. Nesse caso, as áreas “públicas” (áreas livres, jardins, praças, ruas), fruto da obrigatoriedade de doação de terra ao poder municipal no ato do parcelamento do solo, receberam equipamentos privativos de lazer, como piscinas, quadras de esporte, salão de festas, utilizados conforme regras estabelecidas em convenção condominial, tornando-os inacessíveis à cidade, assim como as vias internas fechadas para acesso exclusivo aos moradores e visitantes. Isso contraria os preceitos da Lei Federal de Parcelamento do Solo nº 6.766/1979 sobre doação de terras para a construção de equipamentos públicos e sistema viário a serem utilizados por qualquer cidadão, a fim de dotar essa nova demanda de moradores desses serviços. Apesar dos inúmeros problemas sociais e urbanos decorrentes da “privatização irregular” de áreas públicas, a Prefeitura da Barra dos Coqueiros abriu a possibilidade de venda desses terrenos, através da Lei Complementar nº 07/2014, que altera o artigo 127 do Plano Diretor Sustentável e Participativo (Lei nº 02/2008), para “as doações externas das áreas verdes e institucionais, a critério do Poder Público, e com anuência do Conselho Cidadão, poderão ser revertidas em valor a ser doado ao município (...)”.

O terceiro aspecto compactua com o anterior, referente à transformação rápida de um espaço rural em zona urbanizada,

com “bairros planejados”, como as construtoras definem, em face da escala desses complexos imobiliários e a quantidade de novos moradores, através de mudanças legislativas. Em 2016, através da Lei Complementar nº 004, o município da Barra dos Coqueiros alterou a estruturação urbana e rural, revogando a Zona Rural constante no macrozoneamento. A classificação em três zonas: Adensamento Preferencial (ZAP), Adensamento Básico (ZAB) e Adensamento Restrito (ZAR) garante a atuação do capital imobiliário no território urbano, sendo a ZAB onde está localizada a maioria desses empreendimentos. Nessa lei, ainda se ressalta a permissividade dos índices urbanísticos da Zona de Adensamento Básico, como coeficiente de aproveitamento máximo de três, gabarito de até 12 pavimentos, com exceção do bairro Atalaia Nova, de ocupação consolidada, de até quatro pavimentos, inserindo, assim, novas áreas como possibilidade de atuação das incorporadoras para a venda da cidade, sem nenhuma disponibilidade de estrutura e serviços urbanos. O mesmo tem ocorrido em Aracaju, “cidade-mãe” da verticalização na RMA, e Jabotiana tem sido o bairro que mais sofreu, nos últimos anos, ante a possibilidade de reprodução dessa tipologia pelo Plano Diretor vigente, mas desatualizado com a realidade urbana, com o mesmo coeficiente de aproveitamento que o município citado, podendo atingir quatro com isenção de pagamento de outorga, e as várias alterações no tocante ao número de pavimentos das edificações, como a Lei nº 74/2008, que possibilita o máximo de 16 pavimentos. Diante disso, faz-se necessário questionar essas ações que, sem dúvida, desqualificam a democratização do direito a espaços urbanos de qualidade e beneficiam o capital imobiliário-turístico.

Por fim, o quarto ponto refere-se à apropriação privada de atributos naturais por esses empreendimentos fechados,

sobretudo naqueles localizados às margens do Rio Vaza Barris e na faixa litorânea, contrariando novamente direitos sociais, nesse caso, o acesso às áreas ambientais. No momento da venda desses produtos, o *marketing* agrega esses elementos como atrativos de uma moradia mais tranquila e próxima à natureza. As guaritas de acesso ao condomínio se estendem à faixa litorânea para possibilitar o contato direto e exclusivo dos moradores com o rio ou o mar, em especial para famílias de renda mais alta (GESTEIRA, 2017), sem dúvida, afastando a população nativa do uso cultural ou econômico desses espaços.

Diante disso, questionam-se essas ações que desqualificam a democratização do direito a espaços urbanos de qualidade, em detrimento dos benefícios da reprodução do capital imobiliário-turístico. Sem dúvida, precisam ser urgentemente debatidas democraticamente, junto com outros aspectos abordados neste capítulo, no âmbito da reforma urbana pelo direito à cidade.

Contudo, esses pontos levantados apontam para um caminho imprescindível de transformação da gestão e do planejamento urbano e metropolitano, no âmbito do interesse em fomentar, de fato, melhores condições de vida da população e do acesso à cidade para todos. Entretanto, não há como superar essas questões sem a luta pela reforma urbana com protagonismo popular contra essa lógica capitalista de financeirização da moradia, que implica na produção contraditória de espaços segregados, que ostentam, de forma privada, áreas públicas, capazes de revelar a falência do atual “planejamento e gestão” na perspectiva do direito à cidade.

## Referências

ARACAJU. (2000). **Lei n. 42, de 6 de outubro de 2000**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju e dá outras providências. Aracaju.

ARACAJU. (2014). **Lei complementar n. 07, de 28 de novembro de 2014**. Altera o artigo 127 do Plano Diretor Sustentável e Participativo (PDSP). Barra dos Coqueiros.

CARDOSO, A. L. (2013). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

FRANÇA, V. L. A. (1999). **Aracaju: estado e metropolização**. São Cristóvão: Editora UFS.

FRANÇA, S. L. A. (2019). **Vetores de expansão urbana: estado e mercado na produção da habitação em Aracaju/SE**. São Cristóvão: Editora UFS.

GESTEIRA, L. A. M. G. (2017). **A ação estado-capital na produção do espaço e a expropriação das comunidades tradicionais no Município de Barra dos Coqueiros/SE**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

PEREIRA, P. C. X. (2011). Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea. *In*: PEREIRA, P. C. X. (org.). **Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades da América Latina**. São Paulo: FAU-USP.

SANTOS, M. J. S. (2018). **A. (re)produção da segregação socioespacial na Região Metropolitana de Aracaju/SE: interfaces da ação do Estado e do capital**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

SHIMBO, L. Z. (2011). Cidades médias carimbadas: a produção imobiliária por empresas construtoras de capital aberto. *In*: PEREIRA, P. C. X. (org.). **Negócios imobiliários e transformações socioterritoriais em cidades da América Latina**. São Paulo: FAU-USP.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**DC** C I D A D E

# **CAPÍTULO 3**

## **Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju**

SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA  
VIVIANE LUISE DE JESUS ALMEIDA  
ANTÔNIO FRANCISCO DOS SANTOS NETO

## **Introdução**

A urbanização no Brasil desencadeou desequilíbrios no acesso às oportunidades da cidade, marcados por exclusão social e segregação espacial. Essas evidências são constantes nos espaços de precariedade habitacional onde vivem famílias carentes, que não ingressaram no mercado formal de moradia e, assim, ocuparam áreas ambientais, de risco ou terrenos públicos.

Compreendendo o contexto da Região Metropolitana de Aracaju (RMA), algumas informações ainda são relativamente difíceis de serem encontradas, como os assentamentos precários, que se consolidaram nas últimas décadas. Dessa maneira, há ainda uma problemática metodológica guiando este capítulo para a adoção do conceito de aglomerados subnormais, definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Entretanto, essa nuance, caracterizada pela informalidade, afasta milhares de pessoas do direito de ocupar um espaço na cidade. A existência desses aglomerados subnormais, enquanto fenômeno urbano, demanda estudos que detalhem qualitativa e quantitativamente esse cenário na RMA.

Diante disso, questiona-se: como a precariedade habitacional se reflete no tecido da RMA? Para tanto, é relevante compreender características quanto à localização e escalas, atreladas aos processos desencadeados pela produção desses espaços, delineando, por fim, possíveis caminhos para o enfrentamento no cenário de crise e necessidade de reforma urbana para a efetivação do direito à cidade e à moradia.

### **Precariedade habitacional: alguns conceitos relevantes**

Se as desigualdades sociais estão refletidas no espaço urbano, observa-se por um lado, a ocupação de famílias de alta renda em

bairros valorizados, próximo à centralidade e às faixas litorâneas, dotados de saneamento básico. Por outro lado, as famílias que não têm condições de pagar o preço da moradia legalizada nas áreas urbanizadas têm ocupado a periferia, desinteressante para o capital. Em detrimento dos baixos salários desses trabalhadores e da renda informal sazonal, esses espaços são autoconstruídos com baixa qualidade urbanística e restos de materiais, sem acompanhamento técnico, na tentativa de lutar pelo direito à uma moradia digna (VALLADARES, 1983).

“Favelas”, “cortiços”, “barracos”, “assentamentos informais” etc., são termos que, quando levantados, apontam no imaginário da população um cenário de extrema pobreza, precariedade de recursos, falta de oportunidades, violência e tráfico de drogas. Todavia, o que se esquece é que esse espaço cresce, sedimenta-se, estrutura-se internamente, a partir de uma comunidade que promove sua autogestão. Sobre isso, Perlman (2002) garante que por trás da miséria, a comunidade se organiza de forma planejada, usando técnicas criativas de autoconstrução de moradias em encostas íngremes, representando tijolo por tijolo, seus esforços braçais e de escassos recursos econômicos.

Antes de retratar as questões sociais e urbanísticas mais pertinentes é importante quebrar paradigmas, pois conceitos como “carência de tudo” ou “terra de ninguém” são utilizados para caracterizar um espaço onde vive uma população altamente vulnerável, vistos muitas vezes como marginais, no sentido pejorativo da palavra. Isso porque é comum noticiários retratarem situações trágicas que ocorrem no dia a dia dessas famílias, em virtude da violência e precariedade. Porém, a visibilidade negativa que se cria a respeito das áreas informais exclui o sentimento de pertencimento e de comunidade e sua riqueza cultural, estabelecendo pré-conceitos já tão arraigados que até alguns favelados acreditam da própria incapacidade (PERLMAN, 2002).

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

Nesse sentido, vale considerar a abordagem de Bueno (2003 *apud* CARDOSO, 2016) sobre a necessidade de distinguir irregularidade, precariedade e carência/vulnerabilidade social, porque nem todos os assentamentos irregulares são precários, nem em todos os precários vivem famílias em situação de carência ou vulnerabilidade social. A irregularidade define-se nas questões fundiárias; a precariedade, na falta de serviços, infraestrutura, acessibilidade e exposição ao risco; a carência, através da posição inferior na hierarquia social, e a vulnerabilidade, por meio da existência de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. Entretanto, nem todos apresentam todas essas características.

Até os anos 1960 os assentamentos eram conhecidos por meio do conceito de favelas, como invasões de terras, apropriação indevida de terrenos, embora não fossem mapeados em abrangência nacional (VALADARES, 1983). Com isso, em 1980, o Censo Demográfico adotou a denominação de setor especial de aglomerado urbano, considerando-o como um aglomerado habitacional com, no mínimo, 50 domicílios, na maioria com infraestrutura carente e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores (CARDOSO, 2016). Essa denominação foi modificada em 1991 para aglomerado subnormal, com poucas variações nos Censos de 2000 e 2010, correspondendo às áreas

constituídas por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos em geral de forma desordenada e densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (CARDOSO, 2016, p. 40).

Entretanto, essa quantificação mínima, como critério do IBGE, elimina áreas muito pequenas, apesar de apresentar as

demais características de precariedade e de irregularidade fundiária que os aglomerados subnormais, trazendo entraves no subdimensionamento do problema habitacional. Além disso, outras formas de ocupação, como loteamentos clandestinos, cortiços e conjuntos irregulares não eram analisadas.

### **Moradia precária na Região Metropolitana de Aracaju: localização e escalas**

As primeiras ocupações precárias na RMA, denominadas como áreas de “favela” e identificadas na década de 1950 nas bordas do bairro Centro, foram Ilha das Cobras e Curral do Bonfim, consideradas como foco de pobreza, doenças e insalubridade (PORTO, 2003; MELINS, 2007). Nos anos 1980, Ribeiro (1989) registrou em Aracaju a existência de 11 favelas e 13 áreas de baixa renda, caracterizadas pela autoconstrução da moradia, baixa densidade de ocupação, rápida expansão residencial, serviços precários.

Nos anos 2000, quando a RMA abrigava uma população de 674.307 habitantes e 169.479 domicílios, a primeira contagem do Censo Demográfico, referente à inadequação da moradia, baseada no acesso ao saneamento básico, apontou 2.419 moradias inadequadas, correspondendo a 7,4% do total de Sergipe. Se observadas a proporção com o total de domicílios da RMA, essas moradias inadequadas representavam 1,4%, um número consideravelmente pequeno, passível de intervenções e soluções (IBGE, 2000).

Em 2010, após a definição dos aglomerados subnormais e critérios metodológicos para sua contagem pelo IBGE, foram contabilizados 46 aglomerados, com 23.225 domicílios, onde viviam 82.208 habitantes, ou seja, um índice de 3,54 moradores/domicílio, maior que a média na RMA (3,43 moradores/domicílio). Se observada a representação da população e de domicílios em aglomerados subnormais na RMA é de 9,84% e 9,49% do total,

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

respectivamente. Embora as metodologias adotadas pelo IBGE para essa contagem tenham diferenças (complementações), considera-se o aumento da quantidade de domicílios em situação de precariedade, entre 2000 e 2010, alertando, assim, a necessidade de compreender e mapear esse cenário e propor soluções para o enfrentamento e reversão desse problema (Tabela 1).

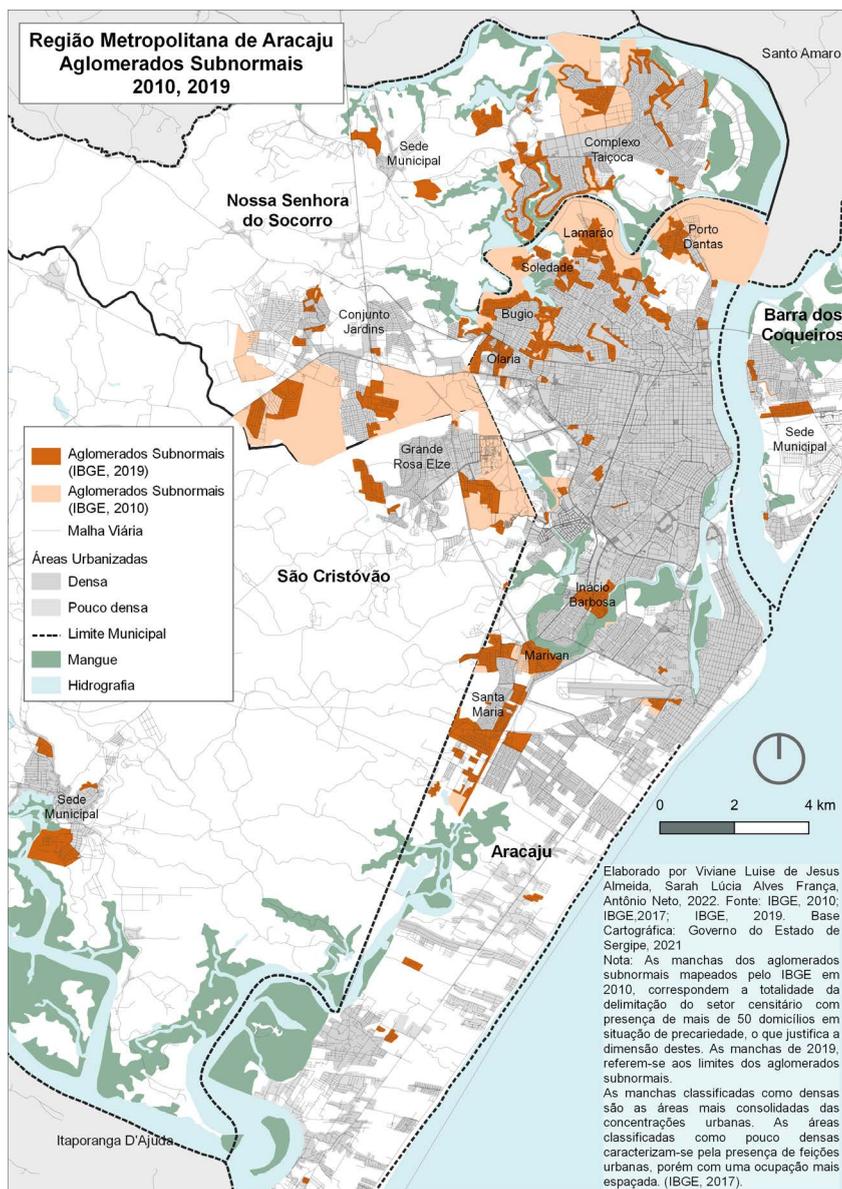
De acordo com os dados preliminares do Censo Demográfico de 2019, Sergipe apresenta 53.203 domicílios em 203 aglomerados subnormais, sendo que 161 estão na RMA, onde concentram-se 49.364 domicílios, representando 20,72% dos domicílios totais (238.224 domicílios, estimativa para 2020). Somente a capital contabiliza 95 aglomerados com 33.871 domicílios (19,97% do total, estimativa para 2020), seguida de Nossa Senhora do Socorro, com 10.845 domicílios em 46 aglomerados, a maioria localizados às margens do Complexo Taiçoca. Esses dois municípios se constituem os mais populosos do estado, recebendo migração de trabalhadores do interior, em face das políticas públicas dos anos 1970 e 1980 que incentivaram a expansão da industrialização e a construção de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (Tabela 1 e Figura 1).

Município	2010				2019			
	Pop.	Domic.	Domic. aglomerados	Aglomerados subnormais	Pop.*	Domicílios*	Domic. aglomerados	Aglomerados subnormais
Aracaju	570.417	169.835	17.538	28	664.908	-	33.817	95
Barra dos Coqueiros	24.954	6.858	210	1	30.930	-	1.462	6
Nossa Senhora do Socorro	160.702	45.398	4.944	14	185.706	-	10.845	46
São Cristóvão	78.665	22.429	533	3	91.093	-	3.240	14
<b>RMA</b>	<b>834.738</b>	<b>244.520</b>	<b>23.225</b>	<b>46</b>	<b>972.637</b>	-	<b>49.364</b>	<b>161</b>
<b>Sergipe</b>	<b>2.065.293</b>	<b>593.248</b>	<b>23.225</b>	<b>46</b>	<b>2.338.474</b>	-	<b>53.203</b>	<b>203</b>

**Tabela 1. Região Metropolitana de Aracaju (RMA) e Sergipe. População, Domicílios Particulares, Aglomerados subnormais e domicílios em aglomerados subnormais, 2010-2019**

Fonte: IBGE, 2010; 2019. \*Estimativa para 2020.

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju



**Figura 1. Região Metropolitana de Aracaju, Aglomerados Subnormais, 2010, 2019.**

Fonte: elaboração própria, 2022.

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

O resultado disso foi a reestruturação do espaço metropolitano, agravando desigualdades sociais, que refletiu na constituição de ocupações precárias no entorno dos conjuntos e, após os anos 2000, dos empreendimentos dos Programas de Arrendamento Residencial (PAR) e do Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (FRANÇA, 2019). A partir daí muitos aglomerados ganharam novas dimensões, como a ampliação da quantidade de domicílios e de espaços nos bairros Santa Maria e Olaria em Aracaju, no Conjunto Jardim em Nossa Senhora do Socorro, e na Grande Roza Elze em São Cristóvão, próximo ao bairro Jabotiana. Nos municípios de São Cristóvão e Barra dos Coqueiros, os números da precariedade habitacional registrados pelo IBGE em 2019 são menores: respectivamente, 3.240 domicílios em 14 aglomerados (na Grande Roza Elze) e 1.462 domicílios em 6 aglomerados na sede da Barra.

Apesar do direito à moradia estar atrelado ao acesso às redes de saneamento básico e equipamentos públicos, conforme o artigo 6º da Constituição de 1988, os aglomerados subnormais estão em locais com precariedade e/ou afastados da oferta desses serviços e dos postos de trabalho. São fragmentos urbanos que representam, além do processo de favelização, a degradação ambiental e fragilidade social, produzindo espaços excludentes. Ainda, em sua maioria estão as maiores taxas de mulheres chefes de famílias, desemprego, população negra, escolaridade e renda abaixo da média, mortalidade infantil, ocorrência de doenças por epidemias, entre outros.

Na capital sergipana, a concentração de áreas de precariedade habitacional nos bairros da zona norte, como Porto D'Antas, Japãozinho, Lamarão, Soledade, Palestina, 18 do Forte, Bugio, Cidade Nova, Jardim Centenário, Olaria, Santos Dumont, José Conrado de Araújo, e bairros da zona sul, como São Conrado, Santa Maria e 17 de Março, no entorno de conjuntos habitacionais

e de áreas ambientalmente frágeis, refletem a dificuldade de acesso às oportunidades urbanas. Nesse caso, apesar de se caracterizar como moradia informal, em algumas situações, esses aglomerados se misturam no tecido periférico, tornando o espaço mais homogêneo, reduzindo diferenças entre as formas de moradia para famílias carentes. Assim, se tornam contínuos ao bairro, passando, com o tempo, a se conectar com os conjuntos habitacionais, estabelecendo realizações com a vizinhança e usufruindo dos espaços públicos, como o caso dos bairros Orlando Dantas e Bugio (Figura 1).

Em Nossa Senhora do Socorro, os aglomerados subnormais estão localizados no entorno dos conjuntos habitacionais no Complexo Taiçoca, em áreas vazias ou às margens do manguezal dos rios Sergipe e do Sal. Além desses, ao longo da rodovia 101, o Parque dos Faróis e o entorno do Conjunto Jardim, afastados das áreas urbanizadas e das centralidades, ganharam grande extensão após 2000. Entretanto, a simultaneidade desse processo em relação ao crescimento demográfico ocasionado pelo incentivo econômico e habitacional gerou fluxos migratórios intrametropolitanos, levando a maioria das famílias à situação de pobreza, impedindo-as do acesso à moradia formal.

No caso de São Cristóvão, que também foi alvo de políticas habitacionais no final do século XX, com implantação de conjuntos distantes da sede, criando um novo núcleo urbano próximo ao *campus* da Universidade Federal de Sergipe, registra-se o surgimento de aglomerados no entorno da Grande Roza Elze, representando espacialmente o efeito de agravamento da exclusão social. De tal maneira, é interessante notar sobre a inserção desses aglomerados, refletindo sobre relações entre os diferentes municípios.

Tomando Aracaju como centro da metrópole, notou-se um grande número de aglomerados ao norte, endossando o processo

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

de espoliação da pobreza. Isso porque como o valor da terra tende a diminuir distante das áreas centrais, a população desassistida de políticas habitacionais ocupou espaços residuais localizados na franja limítrofe com os municípios circunvizinhos.

Sob esse aspecto, marca-se a aproximação desses espaços ao norte da capital, com a porção leste do município de Nossa Senhora de Socorro; assim como a zona oeste de Aracaju com a parte nordeste de São Cristóvão e sul de Nossa Senhora de Socorro, de modo que em ambos os casos há grande proximidade com as vias de acesso principal para que o deslocamento dessa população seja minimamente otimizado, sobretudo no seu cotidiano de trabalho que normalmente acontece na centralidade da metrópole. Ainda é preciso notar a concentração de aglomerados a sudoeste da capital, nos bairros Santa Maria e Marivan, área limítrofe com São Cristóvão, que reforça a segregação social, mesmo estando relativamente próximos aos bairros da faixa litorânea se constituem nos bairros de maior vulnerabilidade social de Aracaju.

Diferentemente dos anteriores, na Barra dos Coqueiros a favelização ocorreu em pequena escala (30 até 245 domicílios) na sede, sendo dois aglomerados no bairro Centro, próximo às margens do Rio Sergipe. O Complexo Andorinha apresenta maior quantidade de domicílios (762), distorcendo a escala das ocupações anteriores, localizado às margens da rodovia de acesso à praia de Atalaia Nova, área de concentração das moradias de veraneio.

### **Moradia nas ocupações precárias na RMA: permanências e resistências**

No cenário da precariedade da moradia nesses municípios metropolitanos, poucas foram as intervenções que ocorreram nesses espaços, nos últimos 20 anos, sobretudo fora do município sede da

RMA. Aracaju, mesmo recebendo poucas obras em comparação à quantidade de aglomerados que contém, apresentou melhor resultado nas políticas desenvolvidas, em contrapartida ao restante dos municípios que tiveram desempenho ínfimo nesse sentido, cujos números estão muito distantes da realidade da quantidade de famílias que vivem em situação de precariedade habitacional.

Em 2000, a Prefeitura Municipal de Aracaju desenvolveu o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), que detalhou e hierarquizou os aglomerados subnormais pela urgência de intervenções urbanas. A partir disso, a primeira obra foi na Ocupação da Maré do Apicum, no bairro Coroa do Meio, que possibilitou a construção de 660 casas dotadas de água, esgoto, energia elétrica, ruas pavimentadas e espaços de lazer coletivo. O projeto foi desenvolvido junto à comunidade, conscientizando-a sobre a importância do meio ambiente (FRANÇA, 2019). Em seguida, o bairro Santa Maria, que apresenta alto índice de vulnerabilidade social, teve obras que oportunizaram o acesso a serviços de infraestrutura para uma população que vivia em casas de taipa sob condições extremamente precárias. Anos depois, a criação do bairro de 17 de Março, na sua vizinhança imediata, um complexo habitacional, monofuncional e distante dos postos de trabalho, sem esgotamento sanitário e serviços de transporte público abrigaria famílias oriundas do desmonte do morro do Avião, Invasão do Arrozal, Marivan, Água Fina, Gasoduto (áreas de risco), em 2.335 unidades habitacionais (SEPLOG, 2022).

Ao norte da capital, no bairro Porto D'Antas<sup>3</sup> entrevistou-se naquele que era o maior aglomerado subnormal da cidade,

---

<sup>3</sup> A obra ergueu 277 casas no Residencial Cleonaldo da Silva, 81 no Residencial Lagoa Santa, 580 no Conjunto Senador Eduardo Dutra e 25 moradias isoladas, implantando também infraestrutura e uma orla de contenção do mangue para barrar a ocupação e oferecer lazer aos moradores locais (SEPLOG, 2022).

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

o Coqueiral, onde viviam mais de 10 mil pessoas em 2.000 domicílios, em sua maioria de alvenaria, algumas em áreas de risco de deslizamento (SEPLOG, 2022). O bairro Lamarão também recebeu uma intervenção fruto de uma luta de vários anos de ocupação em terreno da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), com o Rio do Sal, o Conjunto Vitória da Resistência, construído para 410 famílias (FRANÇA, 2019).

Quando se volta a atenção ao município de São Cristóvão a situação é bastante diferente. Isso porque a produção de dados sobre o assunto é bastante nebulosa por ser uma discussão recente. Ainda assim, constatou-se que desde a virada do século houve uma obra de intervenção urbano-habitacional em 2005, que resultou na construção de apenas 50 domicílios, de modo que 25 unidades ficaram na região hoje conhecida como Portelinha e as outras na Rua H do bairro Eduardo Gomes. Além disso, nos últimos cinco anos houve obras pontuais de infraestrutura em outros aglomerados, como o bairro Tijuquinha e o Madre Paulina, beneficiados com o fornecimento de energia, água, esgoto e sistema de transporte coletivo.

Assim, observa-se que, apesar do problema da habitação na RMA ser acentuado e crescente ao longo dos anos, sem soluções efetivas de acesso à moradia pelas camadas mais pobres, o poder público vem, especialmente nos últimos 15 anos, arrastando tentativas de minimizar as condições precárias no tocante à habitação e à cidade. Os números do déficit habitacional e da produção de casas em áreas urbanizadas é uma lacuna que deve ser objeto de muita reflexão pela população, universidades, gestão, sociedade civil organizada.

A luta pela moradia, em alguns casos, foi alvo do poder público, não para melhoria das condições que essas famílias vivem, mas através de medidas de remoção imediata das famílias através do objeto de reintegração de posse, mediante

truculenta ação policial. Registram-se os casos da ocupação em área do Conjunto Albano Franco, em Nossa Senhora do Socorro; a ocupação da antiga Telergipe (organizada em 2013) na Zona de Expansão Urbana; ocupação Marielle e Anderson Vivem, liderada em 2018, em um terreno público na Coroa do Meio; a ocupação no Edifício Danuza, no Centro, durante a pandemia em 2021; e, por fim, a recente ocupação Valdice Teles, no bairro Santa Maria, sendo que mais de 350 famílias foram retiradas em março deste ano. Entretanto, a vereadora Linda Brasil denunciou esse ato:

... o que aconteceu ontem no Bairro Santa Maria, na Ocupação Valdice Teles, é uma criminalização da pobreza, dos movimentos sociais que se organizam na luta por moradia, então precisamos unir os setores, educação, saúde, segurança pública, para que a gente possa rever esse modelo e lutar por justiça social...

A pesquisa de Santos (2017), sobre geografia das ocupações na RMA, contabilizou 15 ocupações entre 2007 e 2015, totalizando 6.291 famílias, sendo 8 em Aracaju, envolvendo 2.362 famílias. Dentre elas, destaca-se a tentativa de cumprimento da função social da propriedade estabelecido pelo Estatuto da Cidade (2001), pela Ocupação 1º de Maio, em um prédio abandonado no bairro de Atalaia, zona hoteleira da capital, também objeto de reintegração de posse em 2012 e que, recentemente, foi demolido.

### **Como pensar a reforma urbana na luta pela moradia digna na RMA?**

Entendendo o processo de desmonte das políticas habitacionais para a população pobre intensificada nos últimos quatro anos, o caminho para atenuar o vertiginoso crescimento

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

da moradia precária em todo o Brasil deve passar, sem dúvida, por uma ampla reforma urbana nacional na qual o estado reverta a prioridade com a qual vem tratando as classes sociais de menor poder aquisitivo. Portanto, serão destacados três desafios a serem enfrentados.

Primeiro desafio é a relevância da instituição de uma política habitacional enquanto política permanente de estado, com disponibilidade de recursos, integrada às demais políticas de desenvolvimento, com geração de emprego e renda e assistência social, inserindo como protagonistas os movimentos sociais de luta pela moradia. Nesse caso, é necessária uma reflexão profunda sobre o atual papel do planejamento urbano no combate à especulação fundiária, em especial na (restrita ou não) implementação dos instrumentos para efetivação da moradia do Estatuto da Cidade nos municípios da RMA, congelando áreas para habitação de famílias de baixa renda, através das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou da tríade Parcelamento Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação para Fins de Moradia.

Segundo desafio é compreender os aglomerados subnormais como uma questão sintomática da desigualdade socioespacial que, em Aracaju, tende a se afirmar cada vez mais de maneira segregadora, expulsando cada vez mais a pobreza para a periferia metropolitana. A borda em torno da capital junto aos limites imediatos dos municípios vizinhos tem caracterizado uma franja de precariedade habitacional, que concentra a classe trabalhadora que circula nas centralidades da região metropolitana para as mais variadas atividades. Para isso, é preciso ampliar a escala de ação para a atuação do poder público, através da uma gestão metropolitana, de modo a articular os municípios de São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro com Aracaju, pensando que essas cidades podem controlar melhor

uma série de problemas que já estão mais enraizados na capital, até porque a tendência metropolitana acirra cada dia mais a pobreza na direção desses municípios. Assim, a política habitacional tratada a partir de mecanismos de compartilhamento entre os municípios, e com maior penetração da população no processo, trará ganhos para a melhoria dos processos decisórios e busca de soluções integradas.

Por último, será preciso romper os paradigmas da atual prática da política habitacional, com protagonismo do capital imobiliário, com foco na produção massificada de habitação como metas quantitativas. Mostra-se a urgência de uma reestruturação institucional para atender às demandas habitacionais enquanto política social, inserindo esses moradores nas oportunidades da cidade, enquanto direito constitucional. Apesar de ser um enorme desafio, a desmercantilização da moradia, deve, sem dúvida, perpassar pela formulação de novas estratégias e métodos participativos, como a locação social, construção via mutirões autogestionários, assistência técnica gratuita para urbanização dos aglomerados subnormais, efetivando demandas e oportunizando o acesso a serviços públicos de qualidade, sob protagonismo dos movimentos populares, criminalizados durante vários anos. Além disso, esse novo formato político, com novos atores da sociedade civil organizada e agentes públicos, como universidades, aponta a relevância de ferramentas como consórcios, conselhos participativos permanentes, fundos de recolhimento de recursos, espaços de transparência de informações, e formação de multiplicadores urbanos, a fim de conscientizar a população da importância de conhecer, debater, participar e reivindicar seus direitos na cidade.

Contudo, constata-se que esses desafios a enfrentar são enormes, em face do papel passivo do estado que, mesmo diante das poucas intervenções identificadas ao longo dos

**capítulo 3** | Dinâmicas da produção da moradia precária e desigualdades sociais na Região Metropolitana de Aracaju

últimos 20 anos – que este capítulo discute –, não adotou posturas mais combativas às desigualdades isoladas e muito menos de maneira ampla pensando de forma integrada. De fato, o que houve foi o incentivo para a reprodução do capital imobiliário na produção da moradia, acarretando o afastamento da terra urbanizada pela classe social que não tem condições de pagar aluguel, ou de se inserir em financiamentos imobiliários. Ou seja, o resultado é a ampliação dos números do déficit habitacional, acirramento das desigualdades sociais e, especialmente, do acesso ao emprego e renda.

Portanto, transformar os paradigmas a respeito desses espaços é essencial no processo de construção de cidades democráticas. A articulação de outras instâncias como universidades e conselhos profissionais junto aos movimentos populares é intrínseca durante esse processo de resistência e luta pela moradia e permanência na cidade. Enquanto o estado continuar atuando sob os interesses do mercado, despejos, demolições, processos de gentrificação e segregação permanecerão constantes e a crise habitacional, que perdura há mais de um século, não será solucionada.

## Referências

CARDOSO, A. L. (2016). Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *In*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: IPEA.

FRANÇA, V. L. A. (1999). **Aracaju: estado e metropolização**. São Cristóvão: Editora UFS.

FRANÇA, S. L. A. (2019). **Vetores de expansão urbana: estado e mercado na produção da habitação em Aracaju/SE**. São Cristóvão: Editora UFS.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). **Estimativa do Censo Demográfico 2020**. Rio de Janeiro.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020a). **Aglomerados Subnormais**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro. Disponível em [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 10 outubro 2020.

MELINS, M. (2007). **Aracaju romântica que vi e vivi**. 3. ed. Aracaju: Gráfica J. Andrade/ Universidade Tiradentes.

PERLMAN, J. (2002). **O mito da marginalidade**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PORTO, F. (2003). **Alguns nomes antigos do Aracaju**. Aracaju: Gráfica Editora J. Andrade Ltda.

RIBEIRO, N. M. de G. (1989). **Transformações do espaço urbano: o caso de Aracaju**. Recife: FUNDAJ, Massangana.

SANTOS, J. E. (2017). **A luta por habitação popular: a espacialização do Movimento Organização dos Trabalhadores Urbanos (MOTU)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

VALLADARES, L. do P. (org.). (1983). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 4**

**Cenário territorial, conflitos ambientais e expansão urbana na Região Metropolitana de Aracaju**

JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR

## Introdução

A Região Metropolitana de Aracaju (RMA) tem sido estudada por ângulos diferenciados e em variados campos do conhecimento, com destaque para Arquitetura/Urbanismo e Geografia. Embora já exista uma considerável literatura sobre Aracaju, no tocante ao recorte urbano-regional não são muitos os trabalhos e, dentre eles, cabe destacar os estudos pioneiros na ciência geográfica: a monografia de especialização de Lilian Machado (1980), a dissertação de Anselmo Machado (1990) e a tese da professora Vera França (1997). Além desses trabalhos acadêmicos, o documento “Grande Aracaju ano 2000 – Plano de Desenvolvimento Urbano e Regional”, elaborado na esfera do planejamento pelo escritório de Jaime Lerner, merece uma referência especial, dado seu teor urbanístico e as propostas de estruturação territorial (SERGIPE, 1990).

Se são relativamente poucos os trabalhos sobre a RMA como um todo, menos ainda são aqueles que consideram a dimensão ambiental e seus conflitos. Na verdade, nos trabalhos pioneiros essa dimensão só é explicitamente considerada no estudo da equipe de Jaime Lerner, elaborado no início dos anos 1990 para propor uma reorientação da estruturação espacial em relação ao meio ambiente, ao balanceamento moradia/trabalho e ao acesso da comunidade aos serviços básicos (SERGIPE, 1990).

De maneira análoga à maioria das cidades brasileiras, a dimensão ambiental não é prioritária nas análises sobre a RMA, e nesse sentido cabe questionar como propor o direito à cidade e uma reforma urbana sem considerar questões vitais para o desenvolvimento metropolitano. São muitos os desafios nesse projeto e, nas possibilidades entreabertas a questão ambiental desempenha um papel-chave, sem o qual as propostas correm risco de fracasso, como até o momento se tem observado. Reflexo

da crise urbana, a gravidade dos problemas associados ao meio físico, a recorrência de eventos extremos e as mais variadas questões socioambientais da cidade mostram uma vinculação intrínseca com a dimensão ambiental. Desconsiderar tal evidência é ampliar a crise urbana e mergulhar no caos metropolitano.

O objetivo do presente capítulo é discutir o cenário territorial dos conflitos ambientais em face da expansão urbana da RMA. Tomando como pressuposto a necessidade de reforma urbana e o direito à cidade, a contribuição tem como escopo os conflitos ambientais e os eixos de crescimento metropolitano que, de uma forma ou outra, contribuem para a urbanização difusa e para uma manifestação específica de ordenamento urbano/regional: a urbanização litorânea, focada no imobiliário turístico, no turismo propriamente dito, na vilegiatura e nos condomínios horizontais.

Para alcançar tal objetivo foram priorizadas a revisão bibliográfica e a consulta a *sites* especializados na questão urbana e a dados sociodemográficos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e pela antiga Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe (SEPLAN). Teses sobre a RMA, como é o caso dos trabalhos relativamente recentes de Souza (2016), Santos (2018) e Santana (2019), também contribuíram para esse olhar socioambiental sobre a RMA.

## **O Cenário Metropolitano de Aracaju e a Diversidade dos Problemas Ambientais**

Criada pela Lei Complementar Estadual nº 25, de 29 de dezembro de 1995, a RMA está formada pelos seguintes municípios: Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão e Barra dos Coqueiros. Esse recorte territorial conforma uma superfície de aproximadamente 865 quilômetros quadrados e uma população que ainda não alcança a cifra de 1 milhão de

habitantes, conforme dados recentes do IBGE. Marcada por uma forte desigualdade socioespacial e por problemas ambientais, a Grande Aracaju se destaca pela segregação socioespacial e pela presença incontestante de dois grandes agentes produtores do espaço: o estado e a iniciativa privada.

O cenário físico-territorial da RMA está formado por duas unidades geomorfológicas (planície e tabuleiros costeiros) dominadas por formações superficiais continentais, localmente com afloramentos de unidades estratigráficas da bacia de sedimentação Sergipe-Alagoas. A planície costeira predomina em Aracaju e Barra dos Coqueiros e vale ressaltar os ambientes de dunas (continentais e litorâneas), as planícies fluviais (Rio Poxim-Açu e Poxim Mirim, Pitanga e afluentes do Vaza Barris), fluviolagunares e fluviomarinhas, associadas ao ecossistema de manguezal, ao Rio Sergipe, Rio do Sal e outros cursos d'água no domínio do estuário, além das áreas progradadas nas praias da Barra dos Coqueiros e os terraços que marcam a transição entre as duas unidades geomorfológicas. Já os tabuleiros costeiros se destacam na configuração topográfica de São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro como relevo dissecado, pontualmente com topos tabulares. Ainda são expressivos os terraços a serem ocupados tanto em Aracaju como na Barra dos Coqueiros (Terraços Holocênicos), situação diferente dos terraços pleistocênicos de São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro. Há uma necessidade de mapear esses espaços para avaliar o estoque de terras ocupadas, em ocupação, passíveis de ocupação ou áreas de preservação permanente.

Talvez a primeira grande referência no tocante ao cenário metropolitano de Aracaju com preocupação ambiental seja o plano "Grande Aracaju ano 2000"<sup>4</sup>. Esse documento, um dos

---

<sup>4</sup> Vale destacar que o referido plano define a Região da Grande Aracaju com base na legislação vigente à época (Lei Estadual n° 2.371/82 e n° 2.607/86), a partir

pioneiros na escala do planejamento urbano-regional em Sergipe, parte de três premissas básicas: meio ambiente, geração de riqueza e desenvolvimento urbano. A partir desses marcos conceituais é feito um diagnóstico da situação dos municípios com destaque para os aspectos urbanísticos, de configuração espacial e uso do solo. Por sua vez, as diretrizes gerais do plano consideram os pressupostos de linearidade do crescimento e de balanceamento e mistura das funções urbanas, para a definição de quatro eixos radiais de adensamento na capital e quatro eixos de crescimento metropolitano

Na proposta de diretrizes setoriais do referido plano, cabe aqui ressaltar a preocupação com o meio ambiente como um todo integrado, abrangendo questões de resíduos sólidos, macrodrenagem, tratamento de esgotos, preservação de mananciais, dos manguezais, de áreas alagáveis e dos ambientes de praia, além da localização de assentamentos residenciais e industriais e da memória afetiva da população a partir dos referenciais locais de cultura. O plano representou a primeira grande iniciativa de intervenções na RMA, com preocupação clara com os pressupostos do desenvolvimento sustentável.

Ao analisar criticamente o plano, por um lado, Carvalho *et al.* (1994) avaliam as limitações dadas pela ausência de participação da comunidade e a falta de foco na infraestrutura social. Por outro, são pontos fortes a proposta de ordenamento da verticalização, a definição de eixos de adensamento e a regulamentação dos gabaritos, além da ocupação dos vazios urbanos, da construção de conjuntos residenciais de médio porte e a ideia de resgate da rua e da memória dentro de uma visão mais socioambiental do urbano. Ademais, as propostas de uso misto do solo, de espaços

---

dos seguintes municípios: Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d'Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, Santo Amaro das Brotas e São Cristóvão.

verdes e de lazer e de estruturação de um órgão gerenciador da Grande Aracaju são evidências dos avanços do plano para aquele momento de início dos anos 1990, quando a legislação ainda não havia regulamentado os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

Nesse contexto, o plano perdeu muito por sua natureza não vinculante, pela falta de consulta popular e de indicadores sociais básicos e também pela descontinuidade das gestões estaduais que insistem em desconsiderar as propostas feitas em governos anteriores. A ideia de planos engavetados e a falta de compromisso com sua efetiva implantação é algo recorrente na história do planejamento urbano-regional da Grande Aracaju e que precisa urgentemente ser superado (CARVALHO *et al.* 1994).

No final da década de 1990, Vera França (1998; 1999), a maior estudiosa da RMA, considera a feição metropolitana com grandes manchas ainda destinadas à expansão urbana por nucleação, ou seja, relativamente afastadas da sede municipal, como é bem evidente em Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão. Hoje, as evidências espaciais, representadas, por exemplo, pelo Complexo Taiçoca e pelo complexo Jardins, em Nossa Senhora do Socorro, e pela chamada Grande Roza Elze, no município de São Cristóvão, autorizam falar de uma clara região metropolitana como resposta às exigências da ciência e da técnica para dar maior fluidez espacial ao crescimento urbano-regional. Se houve mudanças na forma da paisagem e da configuração espacial, o que permanece é o conteúdo revestido de desigualdades sociais e a pressão urbana sobre as áreas de preservação que, mesmo protegidas pela legislação, não são respeitadas e comprometem as condições de vida e a qualidade do meio ambiente.

Mais recentemente e sem desconsiderar aspectos socioambientais, Sarah França (2019) propôs um mapa dos vetores de expansão intraurbana de Aracaju a partir do qual é possível vislumbrar os eixos recentes de crescimento metropolitano que

seguem um padrão tentacular e em manchas, bastante parecido com o do núcleo urbano, mas com a persistência dos vazios entre o mosaico dos espaços construídos. Persiste a lógica capitalista da especulação imobiliária, e nesse campo o arranjo espacial do bairro Jabotiana, em Aracaju, conurba visivelmente com terras de São Cristóvão e se constitui num dos eixos de expansão metropolitana mais problemáticos em função das dificuldades de acessos viários, da rapidez da ocupação e das inundações que o Rio Poxim, eventualmente, oferece.

Por sua vez, Mário Jorge Santos (2018, p. 362) evidencia os processos de fragmentação, hierarquização e segregação socioespacial que correspondem à “reprodução das velhas experiências com novas estratégias, ainda mais perversas, pois agora o capital imobiliário via financeirização comanda o processo, de forma total, determinando o valor dos lugares e a propriedade da terra no espaço metropolitano”. Essa valorização diferenciada e seletiva se dá de forma paralela à trajetória da urbanização de Aracaju e da metropolização da RMA. Se num primeiro momento a expansão intraurbana de Aracaju se deu pela forte atuação da COHAB e da INOCCOP (FRANÇA, 2019), num segundo momento a atuação do Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) são evidentes não somente na capital sergipana, mas também nos demais municípios integrantes da RMA (SANTOS, 2018). Nos dois momentos, a decisiva atuação do Estado e da iniciativa privada são marcantes na produção de desigualdades socioespaciais, pois se trata de ações territorialmente diferenciadas, “puxando”, de uma forma ou outra, a cidade para a metrópole, levando consigo a falta de prioridade na dimensão ambiental e problemas de descompasso entre adensamento e infraestrutura disponível.

Nesse contexto, Santos (2018) define nove territórios da segregação socioespacial na RMA a partir da produção

habitacional: Porto Dantas (Aracaju); Santa Maria (Aracaju); Zona de Expansão Urbana (ZEU) de Aracaju; Loteamento Pai André (Nossa Senhora do Socorro); Loteamentos da Expansão Oeste (Nossa Senhora do Socorro); Loteamento Jardim Piabeta (Nossa Senhora do Socorro); Loteamentos da Expansão Leste (Nossa Senhora do Socorro); Zona de Expansão Urbana da Cabrita (São Cristóvão); e Loteamento Tijuquinha (São Cristóvão). A geografia da pobreza e da desigualdade, associadas aos problemas e aos conflitos ambientais, são evidentes na RMA e acompanham sua trajetória histórica de produção de carências, de expansão da malha urbana e de fragmentação do espaço metropolitano.

Nesse esforço de síntese da caracterização do cenário territorial, sobrecarregado de problemas ambientais, outro elemento importante é a verticalização. Num primeiro momento, esse processo de adensamento espacial se concentra em Aracaju, mais precisamente nos bairros de classe média ou média alta, formando um eixo que se inicia no centro e se direciona para setores meridionais da capital. Havia um limite espacial mais ou menos definido que se confundia com as áreas mais privilegiadas da cidade (RIBEIRO, 1989; DINIZ, 2005). Mesmo nesse momento inicial, com mais força na atualidade, a verticalização chega até as periferias de Aracaju, para posteriormente alcançar os espaços periféricos da RMA nos outros três municípios. A pressão humana e do espaço construído nessa modalidade de ocupação aumenta o adensamento urbano, amplia a complexidade da espacialidade metropolitana e, ao mesmo tempo, valoriza determinados eixos de crescimento regional.

Com o olhar da diversidade ambiental da RMA, Santana (2019) se propõe a associar meio ambiente e distribuição da pobreza a partir dos condicionantes geoambientais e de vulnerabilidade. Destacam-se os riscos de alagamento nas planícies costeiras e de movimento de massa nos tabuleiros, localizados principalmente

nas periferias urbanas e metropolitanas. Já nas zonas rurais se encontram os índices de maior vulnerabilidade, avaliados a partir de indicadores sociais, demográficos, de condições de vida e de serviços de saneamento. Nesse sentido, as manchas urbanas da RMA apresentam problemas de ocupação territorial que reforçam a relação entre meio ambiente, geografia e pobreza, ou seja, a privação social é maior em espaços frágeis. Os lugares mais aprazíveis e ambientalmente mais apropriados para a vida urbana são seletivos em termos territoriais e sociais, têm donos e muito valor. A lógica de ocupação periférica da RMA reflete muito essa relação.

### **Conflitos Ambientais e a Urbanização Litorânea na RMA**

Os conflitos ambientais urbanos, entendidos como um dos reflexos do processo de urbanização, acompanham a história e a geografia de Aracaju e da sua região metropolitana, configurando um espaço multidimensional, desequilibrado e fortemente desigual, e se manifestam na relação entre a natureza e o território. Nesse sentido, conflitos, natureza, meio ambiente e território se encontram no urbano e no metropolitano em caminhos paralelos e entrecruzados, cuja resultante é uma urbanização difusa e desigual.

Nessa modalidade extensiva de urbanização da RMA, cujos eixos estruturantes estão associados ao crescimento do núcleo principal, Aracaju, há seletividade e antecipação espacial, e um dos seus resultados é o (des)ordenamento do litoral, dadas as atuais formas e intensidade de ocupação. Por se tratar de um espaço com características únicas e de elevada valorização imobiliária, o crescimento em direção a esse setor ganha contornos igualmente específicos. Trata-se de espaços com fragilidades, considerando suas características ambientais de zona de transição entre o

continente e o oceano, com localização rara e estratégica, que se manifestam na presença de geótopos (ambientes), igualmente frágeis, a exemplo de dunas, praias, lagoas, mata de restinga e manguezal, todos protegidos pela legislação. Por outra parte, trata-se de um espaço valorizado socialmente e pelo mercado mobiliário em sua produção de habitação para classes pudentes, como é o caso dos condomínios fechados e das casas de segunda residência, hoje associadas fortemente ao imobiliário turístico e à sua estratégia de mercantilização da paisagem e venda da moradia e do veraneio em espaços “seguros” e ao “pé da praia”.

Na verdade, vive-se uma nova lógica capitalista de produção do espaço litorâneo que se revela na valorização imobiliária, no turismo e nas práticas de vilegiatura. Grande parte dos atuais bairros que conformam a zona de expansão intraurbana de Aracaju e a planície holocênica da Barra dos Coqueiros são dois espaços bem representativos na RMA dessas novas práticas espaciais de urbanização que recebe uma denominação específica: urbanização litorânea (VILAR, 2010; VILAR *et al.*, 2016). A implementação geograficamente seletiva de infraestrutura, justificada pelo discurso do desenvolvimento turístico e de planos de ordenamento territorial, cria condições para a fragmentação do espaço, para a valorização da terra, para a elitização e manifestação de formas de segregação socioespacial. Em outros termos, está na contramão do direito à cidade e em contraposição à reforma urbana e à função social da propriedade.

Nesse processo de fragmentação territorial, o turismo joga um papel crucial, dada sua força regionalizadora e urbanizadora no litoral. Considerando somente a cidade de Aracaju, Silva (2019) define sete territórios turísticos que se alinham num eixo entre os rios Sergipe e Vaza-Barris e as praias oceânicas. Para o autor, a organização socioespacial do turismo na capital sergipana não atende a interesses convergentes dos agentes produtivos, uma

vez que inexistente estratégia de desenvolvimento do setor e em função da baixa representatividade na governança turística e da ausência de um Plano Municipal de Turismo. Na visão desse turismólogo, tal situação compromete a competitividade turística da capital sergipana.

Em contraponto, o geógrafo Max Santos (2018) defende que o litoral sergipano é fruto da especulação imobiliária e o turismo é considerado uma retórica política ideológica que defende essa atividade como uma solução para o desenvolvimento de Sergipe, ou seja, é um discurso de dissimulação. Para esse autor, é na dissimulação do turismo que se processa a especulação imobiliária no litoral sergipano como um todo e mais especificamente no setor metropolitano. As políticas públicas focadas em infraestruturas elitizam o espaço e intensificam a segregação ao promover a entrada do capital especulativo por meio da intensificação de fluxos que (re)(des)territorializam e supervalorizam a terra, além de gerar impactos ambientais e intensificar a (des)organização do espaço regional.

Os vetores espaciais de urbanização litorânea em Sergipe, tanto na escala urbana como na metropolitana, foram estudados por Souza, Santos e Vilar (2014) e por Souza (2016). No caso específico de Aracaju, a partir da lógica espacial da geografia histórica, se evidencia na antiga ZEU da capital desde o domínio das atividades tradicionais até a produção de condomínios fechados para primeira ou para segunda residência. Além da abertura de eixos viários nos anos 1980 e da fragilidade ambiental, o crescimento urbano dos setores meridionais de Aracaju se deve a um conjunto de fatores que circulam entre a ação do estado e do mercado imobiliário, e a “necessidade” das classes abastadas de um espaço “afastado” da agitação da cidade, próximo da natureza e na comodidade de uma casa confortável e protegida por sistemas de segurança.

No Plano Diretor de Aracaju, a antiga ZEU faz parte da Zona de Adensamento Restrito (ZAR) e de Áreas de Interesse Ambiental (AIA), em função das diretrizes de crescimento estabelecidas, bem ou mal, adequadas ou não, monitoradas ou não. No mesmo diapasão dos graves problemas que acompanham a “novela” do PDDU da capital, em sua dificuldade/inviabilidade de instrumentalizar práticas de intervenções urbanísticas mais adequadas e em conformidade com as necessidades coletivas, os conflitos ambientais, em forte associação com os conflitos territoriais, ainda são persistentes e tendem a aumentar.

Malgrado a existência de Planos Diretores em todos os municípios da RMA, por força das exigências do Estatuto da Cidade e das normativas de envio de recursos do governo federal, na prática não há grandes mudanças na forma de gestão, de planejamento e de intervenção na escala municipal. Nesse caso, tem-se um problema de difícil solução que está relacionado à escala da gestão na RMA, à falta de um órgão transversal e à fragilidade administrativa das prefeituras municipais, até mesmo da capital. Além da elementar falta de técnicos especializados na questão ambiental/urbana/regional, convive-se ainda com gestões sem a visão integrada que a problemática da RMA exige para as intervenções, muitas delas urgentes e estratégicas.

Além da antiga ZEU de Aracaju, Souza (2016) está preocupada com a territorialização de condomínios horizontais exclusivos na Barra dos Coqueiros, com sua força anunciadora de um ambiente seletivo e com forte poder segregador. A construção da ponte sobre o Rio Sergipe em 2006, além de cumprir um papel de interligar territorialmente a cidade de Aracaju à Barra dos Coqueiros, permitindo, na linguagem de Fonseca, Vilar e Santos (2010), uma “abertura territorial”, também respondeu pelo início de um processo de rápidas e intensas mudanças na planície costeira do município. Muitos condomínios de luxo foram construídos

ou estão previstos, mudando a configuração territorial na escala local aproveitando-se das amenidades decorrentes da presença de paisagens notáveis, do Oceano Atlântico e do Rio Sergipe. O domínio do “muro” e a formação de uma “cidade paralela” de “enclaves fortificados”, vendidos pelas incorporadoras sob os auspícios da qualidade ambiental, da segurança e do controle do acesso, são os resultados do adensamento possibilitado pela abertura de um novo eixo metropolitano.

Ademais, representa a negação da cidade e a força do produto imobiliário. A Barra dos Coqueiros assiste hoje a um caleidoscópio geográfico cuja ação dos condomínios rompe/desagrega as velhas estruturas territoriais e produz um novo arranjo espacial fragmentado e sem foco na coletividade. Mas a natureza holocênica da planície costeira da Barra dos Coqueiros, com sua vulnerabilidade intrínseca, requer ações de monitoramento, planejamento ambiental e gestão que o Plano Diretor não foi capaz de orientar em termos de diretrizes para um ordenamento urbano com lastro nos problemas geográficos e nos conflitos ambientais. A realidade territorial da Barra dos Coqueiros necessita de regulação do uso do solo que supere esses problemas de vulnerabilidade natural e de enclaves de autoss segregação residencial e elitismo.

### **Por uma agenda da reforma ambiental-urbana na Grande Aracaju**

Não resta dúvidas que a contribuição para a agenda socio-ambiental de melhoria dos arranjos territoriais é urgente e prioritária, uma aposta clara na territorialidade democrática e participativa para o espaço urbano e para a RMA, o que requer uma gestão articulada e coordenada. Outras formas de participação no ordenamento territorial, a exemplo da recente inserção de

Aracaju no Observatório das Metrôpoles e a atuação do Fórum em Defesa da Grande Aracaju, em atividade desde 2009, também são instrumentos políticos de governança urbana e regional com vistas à gestão democrática. De toda forma, não resulta fácil priorizar ações numa cultura de planejamento urbano pouco afeita a experiências participativas, sobretudo na conjuntura atual de desmonte da legislação ambiental, territorial e urbana. Aqui, as propostas de uma agenda de implementação sugerem alguns pressupostos básicos para direcionar as práticas urbanísticas de intervenção no território usado e encaminhamentos prioritários:

- a) a questão da escala de intervenção deve variar entre o local e o regional, entre o micro e o meso, e assim encontrar mecanismos que se coadunem com a realidade espacial em suas múltiplas conexões escalares;
- b) a gestão participativa convida à formação de um órgão de planejamento e gestão para a RMA; a transversalidade das ações também pode ser um caminho, bem mais difícil, já que implica sintonia e sinergia entre órgãos administrativos e ações de integração bem coordenadas;
- c) a periferização metropolitana parece ser uma extensão da periferização intraurbana de Aracaju, (des)organizada e com eixos viários sem espaços suficientes para a mobilidade sustentável, prevalecendo a associação clássica entre problemas ambientais e pobreza; os maiores problemas ambientais se localizam, sem sombra de dúvidas, nessa periferia pobre, urbana e metropolitana;
- d) a saída recente da Petrobras de Aracaju é outro ponto chave na agenda da RMA; os investimentos milionários de mais de meio século se refletem, de uma maneira ou outra, na estrutura urbana, mas hoje problemas de liquidez convidam a estudos dos impactos na circulação financeira

e abrem espaço para reflexões sobre a dependência de empresas de mineração. Até que ponto a saída de empresas de grande porte impacta a organização e a vida urbana de uma cidade? Aracaju e a RMA precisam urgentemente colocar essa discussão na sua agenda.

A construção coletiva de uma agenda, por mais lenta e difícil que seja, é vital para o entendimento da crise ambiental/urbana da RMA e para a escolha das prioridades e do modelo político do ordenamento urbanístico necessário à superação dos problemas e conflitos de grande envergadura existentes nos municípios da RMA. O modelo territorial necessita de um novo olhar e uma nova lógica de estruturação que contribua para a superação da crise urbana. A participação democrática, a gestão compartilhada e pactos territoriais parecem iluminar a caminhada.

## Referências

- CARVALHO, E. A. *et al.* (1994). Discussão crítica do Plano de Desenvolvimento Urbano e Regional Grande Aracaju ano 2000. *In*: PONTES, B. S. *et al.* **Estado e Planejamento Urbano: “na prática a teoria é outra”**. Natal: EDUFRN, p. 144-162.
- DINIZ, D. N. L. (2005). O processo de verticalização em Aracaju. *In*: FALCÓN, M. L. de O.; FRANÇA, V. L. A. (orgs.). **Aracaju: 150 anos de vida urbana**. Aracaju: PMA/SEPLAN. p. 109-131.
- FONSECA, V.; VILAR, J. W. C.; SANTOS, M. A. N. (2010). Abertura territorial e alterações socioambientais em Barra dos Coqueiros. *In*: VILAR, J. W. C.; ARAÚJO, H. M. de. (orgs.). **Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano**. São Cristóvão: EDUFS, p. 81-97.
- FRANÇA, V. L. A. (1999). **Aracaju: estado e metropolização**. São Cristóvão: EDUFS.
- FRANÇA, V. L. A. (1998). Aracaju: rumo a uma feição metropolitana. *In*: DINIZ, J. A. F.; FRANÇA, V. L. A. (orgs.). **Capítulos de Geografia Nordestina**. São Cristóvão: NPGEO/UFS, p. 117-142.

**capítulo 4** | Cenário territorial, conflitos ambientais e expansão urbana na Região Metropolitana de Aracaju

FRANÇA, S. L. A. (2019). **Vetores de expansão urbana: estado e mercado na produção da habitação em Aracaju/SE**. São Cristóvão: EDUFS.

MACHADO, L. C. (1980). **Organização urbana em espaços subdesenvolvidos – A região de Aracaju I**. Monografia (Especialização em Geografia Aplicada ao Planejamento) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

MACHADO, A. B. (1990). **Grande Aracaju: processo de uma metropolização emergente**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

MONTEIRO, F.; VILAR, J. W. C. (2022). A trajetória do desenho urbano de Aracaju: uma leitura cartográfica. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe**, volume 1, Dossiê Espaço Urbano, p. 95-119.

RIBEIRO, N. M. G. (1989). **Transformações do espaço urbano: o caso de Aracaju**. Recife: Massangana.

SANTANA, L. B. de. (2019). **Fragilidade e vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Aracaju/SE**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

SANTOS, M. A. N. (2018). **Na dissimulação do turismo, a estruturação da especulação imobiliária no litoral de Sergipe**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

SANTOS, M. J. S. (2018). **A (re)produção da segregação socioespacial na região metropolitana de Aracaju (SE): interfaces da ação do estado e do capital**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

SERGIPE. (1990). **Grande Aracaju ano 2000 – Plano de Desenvolvimento Urbano e Regional**. Jaime Lerner Planejamento Urbano.

SILVA, J. A. (2019). **Organização socioespacial do turismo de Aracaju/SE: a governança como diferencial competitivo**. 344 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

SOUZA, A. M. dos S. de.; SANTOS, P. P.; VILAR, J. W. C. (2014). A Zona de Expansão de Aracaju: entre conflitos rurais e urbanos. *In*: VILAR, J. W. C.; VIEIRA, L. V. L. (orgs.). **Conflitos ambientais em Sergipe**. Aracaju: EDIFS, p. 135-161.

SOUZA, A. M. dos S. de. (2016). **Condomínios horizontais exclusivos e a dinâmica socioespacial no litoral metropolitano de Aracaju/SE**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

VILAR, J. W. C. (2006). Problemas socioambientais da periferia de Aracaju. *In: ARAÚJO, H. M. de et al. (orgs.). O ambiente urbano: visões geográficas de Aracaju.* São Cristóvão: EDUFS, p. 49-71.

VILAR, J. W. C. (2010). A Zona de Expansão de Aracaju: contribuição ao estudo da urbanização litorânea de Sergipe. *In: VILAR, J. W. C.; ARAÚJO, H. M. de. (orgs.). Território, meio ambiente e turismo no litoral sergipano.* São Cristóvão: EDUFS.

VILAR, J. W. C. *et al.* (2016). Atlas Digital do Litoral Sergipano: contribuição ao planejamento ambiental e gerenciamento costeiro. *In: SERGIPE. Pesquisa em Políticas Públicas no Estado de Sergipe.* Aracaju: FAPITEC, p. 295-309.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 5**

## **Mobilidade urbana na Região Metropolitana de Aracaju**

ROZANA RIVAS DE ARAÚJO  
CÉSAR HENRIQUES MATOS E SILVA  
LINA MARTINS DE CARVALHO

## Introdução

Os deslocamentos pendulares entre cidades e as especificidades das atividades de um local suprindo as demandas de outros locais adjacentes formam aglomerados urbanos, e, quando uma das cidades desse aglomerado se apresenta como o destino principal desses deslocamentos, atendendo às demandas não sanadas nos municípios de origem, temos uma metrópole e sua região metropolitana (SOUZA, 2010). Na década de 1980, os municípios mais próximos à capital sergipana (São Cristóvão, Nossa Senhora da Glória, Barra dos Coqueiros, Santo Amaro de Brotas, Maruim e Laranjeiras) formavam com ela o aglomerado urbano de Aracaju e, foram objetos de um estudo encomendado pelo governo do estado que focava nas dimensões econômicas, sociais e físico-territoriais dos municípios envolvidos e apresentava uma proposta de um sistema integrado de transporte coletivo urbano com a estrutura urbana (SANTOS, 2016). O objetivo principal do estudo, desenvolvido pelo escritório do arquiteto Jaime Lerner, era a análise do sistema viário existente e a elaboração de proposta para a superação dos problemas de hierarquia viária dentro dos municípios e de ligação entre eles (LERNER, 1983). Somente Aracaju tinha o serviço de transporte coletivo público; a população dos demais municípios do aglomerado urbano chegava à capital através de ônibus semiurbanos ou intermunicipais, desembarcando na Estação Rodoviária Luiz Garcia (conhecida atualmente como Rodoviária Velha) no centro da capital.

Na década seguinte, em 1995, a Região Metropolitana de Aracaju (RMA) é oficialmente formada, mas apenas com quatro municípios (Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros), mesmo havendo relações de dependência entre os três demais e a capital. Durante as últimas décadas observa-se que a RMA passou de quatro municípios

de estruturas urbanas compactas, centralizadas nas sedes dos municípios, para grandes manchas urbanas fragmentadas e de baixa densidade populacional. O sistema de transporte coletivo público foi uma ferramenta fundamental para a consolidação dos novos locais de moradia e trabalho da RMA, através do modal ônibus entre Aracaju e Nossa Senhora do Socorro e entre Aracaju e São Cristóvão e, pelo modal hidroviário, entre Aracaju e Barra dos Coqueiros (até 2006). Portanto, este capítulo tem como objetivo abordar as questões da expansão urbana na RMA e suas implicações com a mobilidade urbana, em especial nas expansões fragmentadas e monofuncionais.

### **Dinâmicas de estruturação do espaço metropolitano**

Entender como se estruturou o espaço urbano de uma região metropolitana auxilia na compreensão do sistema de mobilidade urbana. Sendo assim, faremos aqui uma rápida síntese de como se formou o espaço urbano de Aracaju e alguns municípios do entorno.

Nas primeiras décadas do século XX, Aracaju apresentava forte estratégia de mobilidade de mercadorias e pessoas, tendo em vista a proximidade e articulação entre as indústrias do bairro Industrial, o porto e o ramal férreo, cuja estrada de ferro foi inaugurada em 1913. No espaço intraurbano, a capital passou a ter o serviço de bondes por tração animal em 1910, bondes elétricos em 1916 e eles foram substituídos por sistema de minivans (*kombis*) na década de 1950. O território ocupado na capital era compacto e, por consequência, muitos dos deslocamentos diários eram possíveis de serem executados a pé, principalmente na área central (ARAÚJO, 2011).

Com os investimentos do governo federal na indústria automobilística em meados do século XX e com a estratégia de ligar as regiões do Brasil por rodovias, em 1966 a BR-101 chega a Aracaju. Esse fato direcionou a então localização concentrada de

indústrias não mais no bairro Industrial, mas em áreas da cidade que representassem uma saída mais próxima à rodovia (situação reforçada pelo porto fluvial de Aracaju sofrer com os assoreamentos constantes e interferências da maré e, assim, dificultar a aproximação de navios de grande calado). Nesse sentido, em 1974 é inaugurado o Distrito Industrial de Aracaju (D.I.A.), perpassado pela Avenida do Contorno (avenida que era, então, o limite da ocupação urbana imediata) e ligando-o à BR-101, onde foram implantadas as novas indústrias. Porém, diversos acontecimentos<sup>5</sup> concorreram para que, pelo Decreto Estadual nº 4.424 de 24/08/1979, as atividades industriais fossem transferidas para uma nova área industrial, dessa vez no município de Nossa Senhora do Socorro – o Distrito Industrial de Socorro (DIS).

Ante o aumento populacional dos municípios da RMA, de 148.422 habitantes em 1960 para 675.667 habitantes em 2000 (IBGE, 1960; IBGE, 2000), a elite política econômica de Sergipe começou a transformação da capital na tentativa de direcionar a valorização da terra para eixos da capital (a exemplo do bairro Treze de Julho) e segregar os mais pobres para a periferia de Aracaju ou municípios vizinhos (ARAÚJO, 2011), alterando sobremaneira o aspecto da mobilidade na região metropolitana, principalmente com relação ao aumento da demanda por transporte público para alcançar longos trechos.

Nossa Senhora do Socorro passou a receber conjuntos habitacionais na sua divisa com Aracaju, mais especificamente na região

<sup>5</sup> Em 1960, a agricultura cede espaço à pecuária em Sergipe, várias famílias deslocam-se para a capital em busca de trabalho e moradia, assim, o êxodo rural consolida vários bairros pobres em Aracaju. Em contrapartida, em 1963, é descoberto petróleo em Carmópolis, cidade a 47 km da capital; essa descoberta (e, na sequência, em águas profundas no litoral na frente da capital) traz a sede administrativa da região produtora do Nordeste da Petrobras de Maceió para Aracaju e, conseqüentemente, maior demanda por serviços e habitação. Em 1964 é inaugurado o Banco Nacional da Habitação (BNH) que repercute na produção de moradias pelas Companhias de Habitação (COHABs) de cada estado e pelo Instituto de Orientação às Cooperativas de Habitação (INOCOOP-Base).

conhecida como Taiçoca. Essas decisões de introduzir moradia para a população de baixa renda longe da sede do município, quase na divisa com a capital, assim como foi feito com a localização do DIS, arrastou propositalmente a concentração de pessoas e atividades para longe dos locais já consolidados, fragmentando a mancha urbana do município vizinho. As ligações entre Nossa Senhora do Socorro e Aracaju se realizavam, principalmente, através da estrada de ferro e, depois, através das BR-235 e BR-101. Somente com a implantação do DIS e dos conjuntos habitacionais construíram-se as duas pontes sobre o Rio do Sal, consolidando a relação de dependência e de mobilidade urbana.

Outra expansão urbana descontínua à mancha urbana já existente, semelhante à Nossa Senhora do Socorro, ocorreu com a instalação do primeiro *campus* da Universidade Federal de Sergipe (UFS) em 1980 no município de São Cristóvão, mas não próxima à sede desse município e, sim, quase na divisa com Aracaju, arrastando, novamente, uma concentração de pessoas para longe dos locais que já tinham infraestrutura de abastecimento e mobilidade, criando problemas estruturais para o transporte público. A implantação do *campus* universitário da UFS é um bom exemplo de um péssimo movimento de expansão urbana para regiões periféricas da RMA, em detrimento de um adensamento da estrutura intraurbana. Nesse contexto, podemos citar o eixo viário e de transporte público que interliga o *campus* ao centro de Aracaju, formado pelas avenidas Desembargador Maynard e Barão de Maruim, que não recebeu incentivos de política urbana e de legislação para adensamento e consolidação como eixo estruturante da cidade. Nesse sentido, se observa uma clara dissociação das políticas de mobilidade urbana, mais especificamente as de transporte público, com as diretrizes de uso e ocupação do solo.

O quarto município da RMA é Barra dos Coqueiros, elevado à cidade em 1953, desmembrando-se de Aracaju. A sede do mu-

nicípio fica às margens do Rio Sergipe e defronte ao centro de Aracaju, cujas ligações se faziam por meio de embarcações conhecidas por “tototó”. Após a inauguração da ponte sobre o Rio Sergipe em 2006, o município passou a ser alvo de novos investimentos imobiliários, mas de forma monofuncional, de baixa densidade populacional e implantados de forma murada, condomínios estanques, sem a permeabilidade visual e peatonal que uma cidade necessita para as diversas escalas de mobilidade urbana. Um pouco antes, o município já havia recebido investimentos que trouxeram novos postos de trabalho: o Terminal Portuário (marítimo) para o transporte da produção de ureia, potássio e sal-gema da região e, a Zona de Processamento de Exportação. A concentração de novos investimentos imobiliários (condomínios) não se efetivou na sede do município, mas nos territórios entre a sede e o mar, reforçando o aspecto fragmentado da RMA.

Para uma mobilidade urbana eficaz, seja na escala do município, seja na escala metropolitana, é necessário que o planejamento urbano e, no caso, também o metropolitano, sejam elaborados de forma conjunta com o planejamento da mobilidade urbana, priorizando a correta correlação entre densidades populacionais, expansões urbanas, diversidades de usos do solo, centralidades de bairros, intermodalidades para os deslocamentos e priorização dos investimentos em transporte público coletivo – processo que não ocorreu na formação e consolidação da RMA.

## **O transporte coletivo na Região Metropolitana**

No Brasil, os investimentos públicos no transporte coletivo sempre foram insuficientes, apesar da intensa urbanização ao longo do século XX. O crescimento populacional nas cidades por volta de meados do século, em especial nas capitais, e em um contexto de forte desigualdade socioeconômica, foi pautado pela

priorização do automóvel particular para os deslocamentos. As políticas de transporte e de implantação de infraestrutura viária ignoravam que a maior parte das populações urbanas tinham baixo poder aquisitivo e exerciam forte demanda pelo ônibus. Ainda prevalecia o incentivo ao transporte privado.

Só a partir dos anos 1980, como já citado, Aracaju passou a estruturar sua rede de transporte público coletivo em um sistema integrado, à maneira do já existente em Curitiba desde a década anterior. O Sistema Integrado de Transportes (SIT) foi criado em 1986 pelo governo do estado, em parceria com a prefeitura municipal, com o objetivo de racionalizar a oferta do serviço através de terminais de integração que permitissem a conexão entre diversas linhas de ônibus. Naquele modelo, a integração física e tarifária da rede se deu em espaços fechados e delimitados (os terminais), onde os passageiros poderiam utilizar diversas linhas com o pagamento de uma única tarifa. Segundo Sorratini e Silva (2005, p. 2), o sistema integrado de transportes é um “conjunto de medidas de natureza físico-operacional, tarifária e institucional destinadas a articular e racionalizar os serviços de transporte público”. Isto aumenta substancialmente a mobilidade dos usuários com grande redução de custo.

Uma das medidas mais importantes no estabelecimento de um sistema integrado é a reorganização das linhas de ônibus, que passam a ter funções e traçados diferentes. As linhas convencionais são substituídas por uma rede articulada de linhas radiais, tronco-radiais e alimentadoras, que se complementam e se conectam entre si nos terminais de integração. As linhas alimentadoras percorrem os bairros recolhendo os passageiros e levando-os a uma estação ou terminal ou vice-versa, enquanto as linhas troncais operam em um corredor ou eixo estrutural com alta demanda, interligando regiões entre si. As linhas troncais são alimentadas ao longo de seu trajeto através de integrações

nos pontos de parada, mas no modelo de sistema integrado implantado em Aracaju, bastante comum nas cidades brasileiras, a conexão com as linhas alimentadoras acontece apenas nos terminais de integração.

O SIT em Aracaju começou a tomar forma em 1987 com o início do funcionamento dos três primeiros terminais: Distrito Industrial de Aracaju (DIA), Rodoviária Nova e Maracaju. Em 1989 foi implantado o Terminal Centro, ao lado da Rodoviária Velha, e, posteriormente, o da Atalaia, em 1990. O Terminal do Mercado, também localizado no bairro Centro, foi construído em 1992, mas substituído, em 2000, por um novo terminal (Figura 1).



**Figura 1 - Mapa de Terminais de Integração.**

Fonte: Google Earth (2022); adaptado pelos autores (2022).

Além desses seis terminais localizados em Aracaju, a rede passou a contar mais tarde com outros dois em municípios contíguos, já conformando o Sistema Integrado Metropolitano (SIM): o Terminal do *Campus*, ao lado do *campus* da UFS, no município de São Cristóvão, e o Terminal Marcos Freire (2009), no conjunto habitacional do mesmo nome no município de Nossa Senhora do Socorro. Ambos estão localizados bastante próximos aos limites municipais de Aracaju (Figura 1).

Em termos institucionais, o sistema passou a ser gerenciado pela Superintendência Municipal de Transportes Urbanos de Aracaju (SMTU), substituindo a Secretaria de Transportes Urbanos (SETURB). Em 1998 ocorreu uma reorganização institucional com a criação da atual Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT).

A SMTT é o órgão responsável pelo planejamento e gestão do SIT de Aracaju, mas os terminais são administrados pelas empresas privadas de ônibus que operam o sistema, por meio de um termo de permissão entre o poder público municipal e essas empresas. O serviço de transporte público de passageiros em Aracaju ainda funciona sem licitação, a despeito de ter sido prometido. A formalização da relação dos envolvidos na prestação do serviço de transporte (as empresas privadas e o órgão gestor) através de um processo licitatório regulamentaria direitos e deveres de cada lado interessado e definiria padrões de funcionamento do sistema.

Ao longo dos anos o SIT de Aracaju sofreu diversas transformações e ampliações, como a inserção de novas linhas e terminais, tornando o sistema mais complexo. Entretanto, não foram feitas alterações específicas na infraestrutura viária da cidade para a priorização do transporte público ante o individual, como a implantação de faixas rápidas e exclusivas para ônibus e outras medidas semelhantes. Embora nos últimos sete anos tenham sido

iniciadas modificações pontuais, como, por exemplo, na estrutura viária para separar as faixas de transporte coletivo dos demais veículos, ainda nenhuma medida chegou a ser completamente finalizada. Também não se observa nas políticas urbanas ao longo desses anos, como nos Planos Diretores e em outras regulamentações de uso e ocupação do solo, alterações significativas na estrutura urbana de Aracaju, como um expressivo adensamento residencial ao longo dos eixos estruturantes, um dos principais objetivos do modelo inspirador de Curitiba. Ao contrário, o que se verifica é basicamente a expansão da mancha urbana em direção aos municípios vizinhos da região metropolitana, a partir dos anos 1980 até hoje, como já abordado.

A gradual incorporação dos espaços metropolitanos à rede do SIT – e sua transformação em um SIM – aconteceu como resultado dos processos de ocupação do solo em São Cristóvão, a partir do mencionado *campus* da UFS no início dos anos 1980, e em Nossa Senhora do Socorro, com a implantação dos diversos conjuntos habitacionais no Complexo Taçooca na década de 1990. Segundo Santos (2016, p. 70), as novas linhas de ônibus da RMA foram inicialmente incorporadas ao SIT apenas como linhas alimentadoras, ou seja, ligando um bairro no município a um único terminal de integração na capital. Apenas a partir dos anos 2000 foram criados terminais próprios nesses municípios (Terminal *Campus* e Terminal Marcos Freire, respectivamente), ao tempo em que foram criadas linhas-tronco, interligando terminais.

Essa nova situação levou à necessidade de repensar o sistema de transporte público por ônibus, até então basicamente restrito ao território do município de Aracaju. Os demais municípios do estado eram ligados à capital por linhas intermunicipais. Após a junção do SIT com o SIM ocorreu a integração entre Aracaju e os conjuntos habitacionais de Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão. A partir de 2006, com a construção da ponte Construtor

João Alves (conhecida como ponte Aracaju-Barra), o município de Barra dos Coqueiros foi incorporado ao sistema.

Segundo Santos (2016, p. 85), basicamente não há diferenças entre os sistemas. Os terminais e as linhas são operacionalizados pelo SIT e pelo SIM, e ambos são geridos pelo mesmo órgão fiscalizador, a SMTT de Aracaju. Muda apenas a abrangência territorial e jurídica de cada um dos sistemas.

## A gestão

Objetivando o desenvolvimento integrado da RMA, a Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995, estabelece diretrizes gerais voltadas à questão da mobilidade urbana a partir da “Racionalização do Sistema Viário do agrupamento dos municípios, mediante a formulação e execução de planos específicos de implantação e funcionamento de forma integrada”. De acordo com dados coletados no setor da Coordenadoria de Programação e Operação de Ônibus (COPOB) da SMTT, a RMA possui linhas de transporte coletivo que atendem aos quatro municípios, sendo quatro linhas entre Barra dos Coqueiros e Aracaju, 29 linhas entre Nossa Senhora do Socorro e Aracaju e 21 linhas entre São Cristóvão de Aracaju<sup>6</sup>.

Com base no levantamento realizado no mês de março de 2022 pela SMTT, foram contabilizados 98.272 (6,46%) passageiros entre Barra dos Coqueiros e Aracaju, 1.046.953 (68,85%) passageiros entre Nossa Senhora do Socorro e Aracaju e 375.329 (24,68%) passageiros entre São Cristóvão e Aracaju (Tabela 1). Ou seja, o município de Nossa Senhora do Socorro, dentre os municípios da RMA com exceção da capital Aracaju, é o que

---

<sup>6</sup> As linhas que circulam exclusivamente no interior dos municípios não foram computadas nesse cálculo, apenas as linhas que fazem conexão entre Aracaju e os demais municípios da RMA.

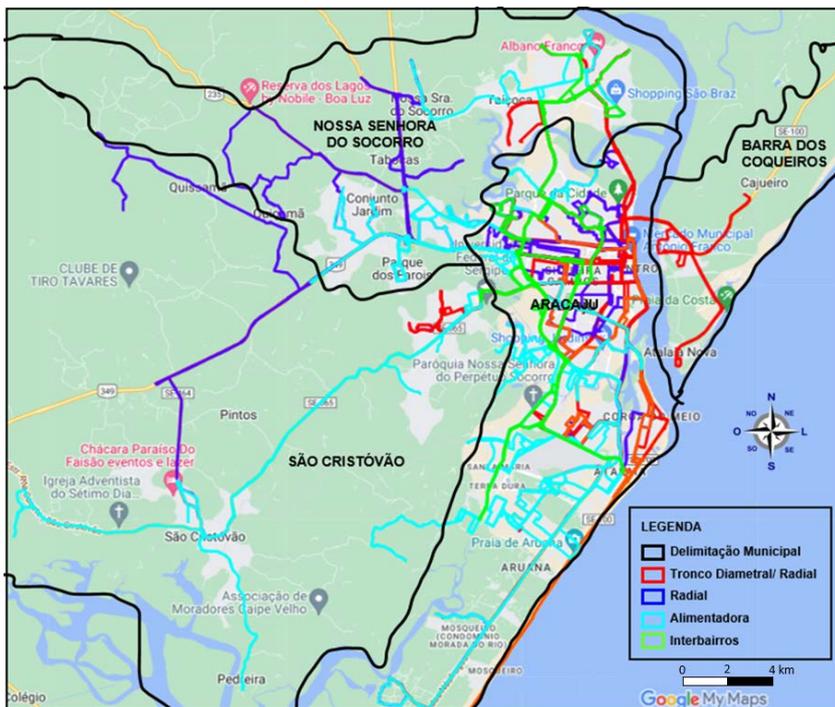
mais exerce influência sobre a capital, predominando também sob os dados de “viagens previstas” (65,59%) e “quilometragens previstas” (66,31%).

	ESTADO DE SERGIPE PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU SECRETARIA DA DEFESA SOCIAL E DA CIDADANIA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DTP - Diretoria de Transportes Públicos COPOB - Coordenadoria de Programação e Operação de Ônibus				mar/22		
	MUNICÍPIO		Viagens Previstas		Quilometragens Previstas		Passageiros Transportados
	quantidade	%	km	%	quantidade	%	
Barra dos Coqueiros / Aracaju	3.500	8,59	66.628,32	5,32	98.272	6,46	
N. Sra. do Socorro / Aracaju	26.732	65,59	831.053,68	66,31	1.046.953	68,85	
São Cristóvão / Aracaju	10.523	25,82	355.538,59	28,37	375.329	24,68	
<b>TOTAL</b>	<b>40.755</b>	<b>100,00</b>	<b>1.253.220,59</b>	<b>100,00</b>	<b>1.520.554</b>	<b>100,00</b>	

**Tabela 1. Resumo Operacional do Transporte Metropolitano de Aracaju**

Fonte: SMTT (2022); adaptado pelos autores (2022).

A análise da distribuição espacial das linhas de transporte coletivo da RMA pode ser obtida a partir de mapa digital elaborado pela SMTT (Figura 2). Conforme já foi comentado, o crescimento urbano de Aracaju influenciou seus municípios limítrofes, demandando a promoção de novas áreas residenciais que fossem servidas por sistema de transporte coletivo. As linhas do transporte metropolitano partem de Aracaju em direção às manchas urbanas de seus municípios limítrofes. Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão são municípios de centralidade polinucleada (SPOSITO, 2001), cujas ocupações mais recentes, majoritariamente constituídas por conjuntos habitacionais populares de meados do século XX, são adjacentes ao município de Aracaju, efeito ainda pouco observado na Barra dos Coqueiros.



**Figura 2 - Mapa Digital com Linhas do Transporte Metropolitano de Aracaju.**

Fonte: Google Maps (2022); SMTT (2022); adaptado pelos autores (2022).

Analisando as manchas urbanas dos municípios em questão, é fácil observar a influência que Aracaju exerce sobre os demais, cuja conexão foi fisicamente possível com a construção de pontes entre os municípios de Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro e institucionalmente negociada com a construção da UFS nas proximidades da fronteira de São Cristóvão. O SIM atende a uma parcela da mancha urbana metropolitana de Aracaju, entretanto discute-se sobre a qualidade desse serviço, uma vez que são necessários estudos e atualizações no sistema, ambos alinhados à dinâmica urbana que se altera ao longo dos anos nesses municípios, em termos de oferta de serviços, trabalho e moradia.

Outro aspecto interessante a ser observado, diz respeito à demanda por transporte coletivo de municípios que se encontram nas adjacências da RMA, tais como Itaporanga (sul de Aracaju), Riachuelo e Laranjeiras (norte de Aracaju). Atualmente, as cooperativas Coopertalse, Coopetaju e Via Norte são responsáveis pelo transporte dos municípios de todo o estado que não fazem parte da RMA. Não foram encontrados estudos que indicassem o planejamento desse sistema, com relação aos dados referentes à quantidade de usuários ou motivos de demanda por horários, apesar desses horários já serem determinados, segundo informações obtidas na Coopertalse em 13 de junho de 2022, considerada como a mais representativa dentre as cooperativas apontadas em termos de quantidade de veículos e abrangências dos municípios do estado. Vale ressaltar que a UFS mantém um *campus* universitário em Laranjeiras desde 2007, hoje com uma comunidade de aproximadamente 1.000 pessoas, dentre estudantes, professores e corpo técnico em geral, aumentando a pressão por deslocamentos para a capital. Assim, mesmo não fazendo parte da RMA, são necessários mais estudos de aprofundamento sobre a demanda desses municípios e sobre formas de viabilizar a conexão mais direta e rápida com a capital.

Cabe ainda ressaltar que não há plano específico quanto à integração da RMA, mais especificamente voltado à questão da mobilidade urbana, assim como inexistente um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMA (conforme estabelecido pela Lei Federal nº 13.089/2015), o que dificulta a melhoria do sistema em relação à diagnóstico e propostas. Atualmente, segundo informações cedidas pela SMTT em 17 de maio de 2022, o controle do transporte público metropolitano é realizado por uma gestão de transporte entre os quatro municípios envolvidos. Essa ausência de planejamento e planos para

a RMA não deveria surpreender, visto que a própria capital, Aracaju, não possui Plano de Mobilidade Urbana aprovado pela Câmara dos Vereadores (a proposta do PLAMOB-AJU de 2015 nunca foi levada para o debate e aprovação na Câmara do Vereadores, sendo uma proposta de governo e não de estado), e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju de 2000 está em eterno processo de revisão. A quem interessa essa falta de gestão da coisa pública? Quem ganha financeiramente com a ausência do planejamento urbano e da mobilidade?

### **Algumas proposições para nova agenda da mobilidade urbana...**

A dissociação entre as políticas de ocupação do espaço urbano e o sistema de transporte público está evidente, tanto no âmbito do território da capital, Aracaju, como na região metropolitana. As ocupações urbanas promovidas pelo Estado desde as décadas de 1980 e 1990, como a construção dos conjuntos habitacionais em Nossa Senhora do Socorro ou a implantação do *campus* universitário em São Cristóvão, trouxeram a reboque um sistema de transporte público apenas reagente. Em nenhum momento as políticas de transporte e de desenvolvimento urbano foram pensadas de maneira integrada. Como vimos, o Plano de Mobilidade Urbana de Aracaju, elaborado em 2015, nunca chegou a ser aprovado.

Do ponto de vista institucional, o serviço de transporte público de passageiros em Aracaju ainda funciona sem licitação, agravando ainda mais o problema. As empresas de ônibus que operam o sistema têm enorme capacidade de definição de suas formas de atuação, mantendo o órgão gestor em segundo plano. A concessão de um serviço público, como o de transporte, sem que haja um processo licitatório fere a Constituição Federal.

A criação de um Consórcio Metropolitano de Transporte Público da Grande Aracaju, envolvendo os municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão é imprescindível como marco regulador para a licitação do transporte público e para a gestão do território de uma região metropolitana. Com o consórcio, seria criada uma entidade pública que teria como competência a estruturação do sistema de transporte coletivo da RMA e a definição das obrigações de cada município na gestão do serviço. Em 2015, a Assembleia Legislativa de Sergipe aprovou o Projeto de Lei Complementar que cria o Consórcio Metropolitano de Transporte Público. Desde então, esteve em discussão constante com representantes dos quatro municípios, mas ainda não saiu do papel.

## Referências

- ARAÚJO, R. R. de. (2011). **As relações entre as transformações econômicas e o ritmo da produção do espaço urbano**. Estudo de caso: Aracaju. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- LERNER, J. (1983). **Agglomerado Urbano de Aracaju**: a estrutura preliminar – versão preliminar. Jaime Lerner Planejamento Urbano Ltda. Curitiba.
- SORRATINI, J. A.; AMARAL, M. S. da. (2005). **Avaliação de um sistema integrado de transporte coletivo urbano**: o caso de Uberlândia/MG. In: 1º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável, 2005, São Carlos, SP. **Anais**. PLURIS 2005. v. 1. 1-14 p.
- SOUZA, M. L. de. (2010). **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SPOSITO, M. E. B. (2001). Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intraurbana. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP.

# **CAPÍTULO 6**

## **Impactos da pandemia da Covid-19 na Região Metropolitana de Aracaju**

LYSANDRO PINTO BORGES  
SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA  
DEISE MARIA REGO RODRIGUES SILVA  
PEDRO HENRIQUE MACEDO MOURA

## Introdução

Em março de 2020 a Organização Mundial de Saúde (OMS) esclareceu o significado da palavra que já estava disseminada e temida pelo mundo, a pandemia. Naquele dia foi declarado que o mundo se encontrava em estado de pandemia de Covid-19, devido à velocidade de disseminação da doença por todas as partes do planeta.

O coronavírus (CoV) é uma grande família de vírus, identificado desde os anos 1960, por ser considerado uma infecção respiratória que atinge seres humanos e animais. A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) exemplifica as sete cepas de coronavírus humanos (HCoVs) identificados como: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV responsável pela síndrome respiratória do Oriente Médio. O novo coronavírus que, no início, foi nomeado 2019-nCoV, em 11 de fevereiro de 2020, a OMS renomeou para o SARS-CoV-2, sendo a cepa responsável por colocar o mundo em alerta por ser a causadora da doença Covid-19.

No Brasil, a doença teve o primeiro caso confirmado em 26 de fevereiro do ano seguinte, na cidade de São Paulo, na Região Sudeste. Entretanto, em Sergipe, situado na Região Nordeste, a notificação do primeiro caso ocorreu em 14 de março, e dois dias depois, o governo do estado e a Prefeitura Municipal de Aracaju decretaram medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, dentre elas o isolamento social e a suspensão de atividades que resultaram em aglomerações. Em 25 de março de 2020 foi comunicado o primeiro caso de transmissão comunitária, enquanto já havia 13 ocorrências na capital. As duas primeiras vítimas foram confirmadas em 2 de abril, agravando ainda mais o cenário de saúde

aracajuano, apesar de estarem sendo adotadas medidas necessárias (FRANÇA, GURGEL, 2020).

Como a Covid-19 é uma doença que demanda estrutura hospitalar complexa para cuidados de pacientes graves, as grandes cidades que detêm esses serviços de alta e média complexidade receberam maior quantidade de doentes para testagens e atendimento hospitalar. Entretanto, sem assistência suficiente à demanda, foram construídos dois hospitais de campanha, sendo um na capital e outro em Nossa Senhora do Socorro, como uma medida para mitigar a ausência da rede hospitalar nos municípios do interior do estado.

Nesse âmbito, foram adotadas medidas de contingência pelos governos estaduais e municipais, de proibição de aglomeração de pessoas, determinado pelo *lockdown*. Diante disso, os trabalhos e as escolas, públicas e privadas tiveram que trazer a solução das atividades remotas, apontando desvantagens nítidas nas crianças e jovens dos grupos sociais mais vulneráveis, em relação àqueles de famílias com maior renda. Essa estratégia de trabalho e ensino, trouxe um conjunto de demandas, na maioria dos casos indisponíveis nas moradias mais pobres, como acesso à Internet, disponibilidade de computadores, local para desenvolvimento dessas atividades.

Ainda é relevante descrever que na conjuntura pandêmica esse isolamento agravou as condições econômicas de várias famílias, somado à restrição da mobilidade urbana, que afetam diretamente e abruptamente o mercado de trabalho, em especial daqueles trabalhadores de menor escolaridade e sem estabilidade, em condições mais frágeis de informalidade.

Diante disso, observou-se que disseminação do vírus ocorreu de forma diferenciada dentre os municípios integrantes da Região Metropolitana de Aracaju (Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e São Cristóvão), resultante das

variadas condições socioeconômicas e urbanísticas, refletidas na quantidade de notificações de casos. Apenas a capital e Nossa Senhora do Socorro detêm dados desde o surgimento do primeiro caso.

Assim, a partir desse apontamento, este capítulo tratará de uma análise panorâmica das condições vivenciadas nos municípios da RMA durante a pandemia de Covid-19, com ênfase na correlação entre o número de contaminados e óbitos e suas respectivas rendas, com o intuito de verificar se o grau de notificações, tendo em vista as diferenças sociais no espaço metropolitano, associa-se às condições sanitárias e da habitação da população. Esses aspectos referem-se diretamente à adesão das orientações estipuladas para a contenção do vírus e no manejo adequado dos pacientes que necessitam de atendimento hospitalar. Analisando esses parâmetros, através dos dados disponíveis do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS), das informações referentes aos contaminados e população vacinada na Secretaria de Saúde do governo do estado, foi possível realizar a correlação das condições urbanísticas e sociais com o perfil epidemiológico da doença ante a população no território metropolitano.

O Covid-19 na Região Metropolitana de Aracaju: cenário e contaminação

Dentre o grupo de doenças que mais acometem a saúde pública no território brasileiro, as doenças infecciosas têm ganhado grande destaque no âmbito social, correspondendo a 10% das causas de internações no Brasil, principalmente depois da pandemia de Covid-19, devido ao seu elevado índice de contaminação (BRASIL, 2022).

Assim, com características de alto contágio, o vírus responsável pela pandemia escancarou a realidade desigual das condições urbanas, apontando a grande vulnerabilidade

da sociedade, que se estrutura socialmente no espaço. Fluxos de pessoas e mercadorias, ocupação e diversidade dos tecidos urbanos, decorrente dos níveis sociais, definem diferentes nuances no tocante às condições habitacionais, de saneamento, de adensamento populacional, que devem ser analisados em face da determinação do distanciamento social decretado pelos governos municipais, estaduais e federal (RIBEIRO; RODRIGUES, 2021).

Diante de um fenômeno tão completo e com padrão de disseminação veloz, faz-se relevante compreender as características sociais e econômicas e condições espaciais como determinantes nos números de contaminação pelo Covid-19 nos municípios integrantes da RMA – Aracaju, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora de Socorro – que abriga atualmente, segundo as estimativas do IBGE para 2020, 972.673 habitantes, que corresponde a 41,94% de Sergipe (Tabela 1).

Municípios	População Estimada para 2020	Contaminados da COVID-19		%	
		Contaminados	Óbitos	Casos Novos/Pop*100	Óbitos/casos*100
Aracaju	664.908	44.210	2.558	6,65	5,786
São Cristóvão	91.093	12.203	252	13,39	2,065
Nossa Senhora do Socorro	185.706	20.422	605	10,96	2,962
Barra dos Coqueiros	30.930	8.423	107	27,23	1,270
<b>RMA</b>	<b>972.673</b>	<b>85.258</b>	<b>3.522</b>	<b>8,765</b>	<b>4,131</b>

**Tabela 1. Região Metropolitana de Aracaju. População, Contaminados e Óbitos da COVID-19, 29/05/2022**

Fonte: elaboração própria. IBGE, Estimativa para 2020b. Governo do Estado de Sergipe, 29/05/2022.

Aracaju abriga 664.908 habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE para 2020, sendo a cidade com maior índice populacional do estado: 28,67%. Nesse contexto de espaço centralizador das funções administrativas e econômicas, a cidade

**capítulo 6** | Impactos da pandemia da Covid-19 na Região Metropolitana de Aracaju

apresenta diversidade de condições sociais e urbanas, assim como de disponibilidade de saneamento básico e serviços públicos. Segundo o Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS)<sup>7</sup>, em 2020, a capital apresentava 46,5% dos habitantes sem atendimento à coleta de esgoto, ou seja, dentre esses, a utilização da fosse séptica (especialmente na antiga Zona de Expansão Urbana e Jabotiana), direto nos rios, e 1,11% sem acesso à água, que corresponde às moradias de maior precariedade (Tabela 2).

Municípios	População Estimada para 2020	População sem Saneamento Básico		% População sem	
		Sem Acesso à Água	Sem coleta de esgoto	% Água	% Esgoto
Aracaju	664.908	7.388	309.188	1,11	46,5
São Cristóvão	91.093	43.093	91.093	47,3	100
Nossa Senhora do Socorro	185.706	3.714	118.514	2,0	63,8
Barra dos Coqueiros	30.930	619	12.611	2,0	40,8
<b>RMA</b>	<b>972.673</b>	<b>54.814</b>	<b>531.406</b>	<b>5,6</b>	<b>54,6</b>

**Tabela 2. Região Metropolitana de Aracaju. População e Saneamento básico, 2020**

Fonte: elaboração própria. IBGE, Estimativa para 2020b. Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS), 2020, disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/>.

Quanto ao nível de renda e ocupação, 34,1% da população total realizava algum tipo de trabalho (IBGE, 2020b) e o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 2,8 salários mínimos (IBGE, 2020b), mas em contrapartida, o percentual da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo era de 25,8% em 2010 (IBGE, 2010). Entretanto, vale ressaltar as discrepâncias existentes entre bairros, por exemplo, aqueles que abrigam famílias de alta renda, como Treze

<sup>7</sup> Informações coletadas no Água e Saneamento, disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento>. Acesso em: 30 julho 2022.

de Julho, Jardins, Grageru, e aqueles na porção norte, em que há o predomínio de famílias de baixa renda, como Porto D'Antas, Soledade, Lamarão, Bugio, Santos Dumont e outros.

O primeiro caso de contaminação da Covid-19 na capital, que corresponde ao primeiro no Estado de Sergipe, foi anunciado no dia 14 de março de 2020, sendo uma mulher, de 36 anos, que retornou de viagem da Europa. Isso ocorreu dois dias antes da OMS declarar estado de emergência global em saúde pública decorrente do vírus da Covid-19 em pandemia e do governo do estado decretar medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, dentre elas o isolamento social e suspensão de atividades que resultavam em aglomerações (FRANÇA, GURGEL, 2020).

Desde então, na capital tem oscilado o número de casos, evidenciados pela desigualdade social, sendo detectados 151.795 casos da doença até o dia 29 de maio deste ano, com destaque para o bairro Farolândia, de maior população estimada para 2019 (44.210 habitantes), que registra 11.021 casos, ou seja, cerca de 25% da população foi contaminada. O registro de óbitos atingiu 2.558, sendo que 85 foram de residentes do bairro Santos Dumont, zona norte da capital, que apresenta altos índices de precariedade urbana, e moradores com renda entre 0 a 3 salários mínimos (29.824 habitantes) (Tabela 1).

Durante a pandemia, a capital sergipana foi a responsável pela maior disponibilização de hospitais (14), e o serviço de leitos de UTI para Covid-19, de toda a região metropolitana, com um total de 118 leitos, sendo 49 na rede pública e 69 na rede privada. Na rede pública o hospital que tem o maior número de leitos é o Hospital da Polícia Militar, com 18 leitos, e está situado no bairro Dezoito do Forte. Na rede privada é o Hospital Primavera, com 20 leitos, no bairro Jardins. Esses leitos são utilizados pelos municípios da RMA, sobrecarregando a capital.

Em São Cristóvão, que apresenta a quarta cidade mais antiga do país, a população estimada para 2021 é de 91.093 habitantes (IBGE, 2020) distribuída nos diversos núcleos, como a sede e a Grande Roza Elze, que abriga mais da metade da população municipal, devido à presença de muitos estudantes da Universidade Federal de Sergipe, oriundos de outras regiões do Brasil. O salário médio mensal, em 2020, foi de 3,5 salários mínimos, sendo que 14,7% da população total tinha alguma ocupação, embora 41,6% da população tinha rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, necessitando assim, de políticas públicas integradas de acesso às oportunidades de emprego e renda e, conseqüentemente, oferta de serviços públicos. Segundo o SNIS, em 2020, 43.093 dos habitantes de São Cristóvão não dispunham de rede de abastecimento de água em seus domicílios, correspondendo a 47,3% dos moradores do município (Tabela 2).

O primeiro caso de Covid-19 nesse município ocorreu um mês depois do registro na capital, em 14 de abril de 2020, de um homem de 48 anos, profissional da saúde, que mora no município e trabalha na capital. Até 29 de maio deste ano o município acumulou 12.023 casos e 252 óbitos, com destaque para os 2.275 contaminados no Conjunto Eduardo Gomes, pertencente à Grande Roza Elze, núcleo urbano conurbado à Aracaju, (formado pelos bairros Tijuquinha, Eduardo Gomes, Rosa Maria, Roza Elze, Marcelo Déda, Madre Paulina, Várzea Grande e Luiz Alves). São Cristóvão não conta com leitos de UTI, sendo os pacientes transferidos para a capital, sobrecarregando os hospitais (Tabela 1).

Barra dos Coqueiros, município litorâneo e que tem apresentado uma expansão rápida decorrente de investimentos imobiliários para a construção de novos espaços de moradia para famílias de renda mais elevada, tem população estimada de 30.930 habitantes, para 2020 (IBGE) (Tabela 1). Quanto à média

salarial da população ocupada era de 2,5 salários mínimos, com apenas 13,9% das pessoas com alguma ocupação. Entretanto, quando observada a população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo, o número corresponde a 45% da população, significando um índice elevado, necessitando de políticas públicas de melhoria das condições de vida desses moradores, muitos beneficiários apenas dos recursos do Bolsa-Família (IBGE, 2010).

Do total de habitantes, 619 não têm acesso regular à água, correspondendo a 2% da população total, além dos 40,8% dos moradores que não têm acesso ao saneamento básico, de acordo com informações do SNIS, para 2020, contribuindo para inúmeros problemas epidemiológicos e de saúde pública, especialmente no tocante à pandemia em que as estratégias de combate perpassam nas condições de higiene, atreladas ao saneamento básico (Tabela 2).

Nesse município, o registro do primeiro caso detectável de Covid-19 ocorreu em 25 de abril, quase 40 dias depois da capital, tendo como vítima uma mulher de 36 anos. Até 29 de maio de 2022 foram acumulados 8.423 contaminados, com 107 óbitos. A última atualização realizada pela Secretaria Municipal de Saúde em 21 de outubro de 2021, apontou o Centro, com maior ocorrência de casos detectados: 2.526 pessoas. Assim como São Cristóvão, Barra dos Coqueiros não dispõe de leitos de UTI, sendo os pacientes transferidos para a capital (Tabela 1).

Por último, Nossa Senhora do Socorro corresponde ao segundo maior município em população de Sergipe, decorrente de políticas de desenvolvimento econômico do século XX, que hoje registra-se uma estimativa de 185.706 habitantes (IBGE, 2020b). A população ocupada tem uma média de 2,0 salários mínimos, sendo que apenas 10,6% tem alguma ocupação, os menores índices de trabalho e rendimento dentre os municípios

da RMA. Apesar de o salário médio mensal ser menor que os demais municípios, também é importante observar que a população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo é de 42% da população, um índice elevado (IBGE, 2010) e que demanda, sem dúvida, uma gestão que traga soluções mais efetivas para o combate ao empobrecimento da população.

Quanto às condições do saneamento ambiental, o SNIS, em 2020<sup>8</sup>, verificou que apenas 2,0% dos habitantes de Nossa Senhora do Socorro não tinham acesso ao abastecimento de água. Quanto ao esgotamento sanitário, o município apresenta um dado alarmante: 63,18% da população sem esgoto manejado de forma adequada. Isso é preocupante, tendo em vista que a carência desse serviço influencia diretamente nos problemas epidemiológicos e de saúde pública (Tabela 2).

A notícia do primeiro caso de contaminação pelo coronavírus nesse município foi no dia 23 de abril de 2020, acumulando nesses dois anos de pandemia 20.422 contaminados e, destes, 605 pessoas vieram a óbito. Importante salientar que a faixa etária que registrou maior quantidade de óbitos foi a dos idosos, de 60 a 69 anos (154 casos), sendo 63 do gênero feminino e 96 do masculino. Dentre as localidades mais atingidas, o Marco Freire II, no Complexo Taiçoca, contabilizou 3.199 detectáveis. Durante a pandemia da Covid-19 a cidade foi contemplada com um hospital de campanha com capacidade para 50 leitos, entretanto, apenas dois com Unidade de Tratamento Intensivo (UTI).

Com isso, em termos de condições sociais e urbanísticas, a capital abarca as maiores discrepâncias do território metropolitano, acentuada pelo agravamento das condições habitacionais nos 33.817 domicílios em 95 aglomerados subnormais, distribuídos nas porções norte e sudoeste da capital

---

<sup>8</sup> Informações coletadas no Água e Saneamento, disponível em <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/>. Acesso em: 30 julho 2022.

(bairros Porto D'Antas, Lamarão, Bugio, Olaria, José Conrado de Araújo, Soledade, América, São Conrado, Dezesete de Março, Marivan, Santa Maria), dos 161 existentes na RMA onde estão 49.364 domicílios em precariedade (IBGE, 2020a). Nesse cenário, além do destaque de Aracaju, o município de Nossa Senhora do Socorro têm os maiores números, em que 10.845 domicílios estão em 46 aglomerados subnormais, distribuídos em sua maioria na franja periférica do Complexo Taiçoca, em áreas ambientais, como margens de rios e mangues.

É importante atentar-se que nesses espaços, precários no sentido habitacional e urbanístico, a densidade populacional e domiciliar é alta, com várias pessoas vivendo em um cômodo, mais de uma família morando em um domicílio, associado à ausência de oferta de água encanada e esgoto por rede de tratamento, e há até mesmo, em vários casos, habitações sem banheiro. Além dessa questão, outras condições da moradia e da cidade quanto à salubridade atrelam-se à proliferação e combate ao vírus da Covid-19, como ventilação, insolação, saneamento básico, calçamento, trazendo efeitos determinantes na saúde pública, como aumento do risco de contágio de vírus e bactérias, sobretudo nos bairros populares e aglomerados subnormais, cujas famílias vivem em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Nesse contexto, ainda vale ressaltar a questão econômica, latente nos últimos anos, decorrente da crise financeira que está vivendo o país e o mundo. É alto o número de famílias em situação de pobreza (38%) e extrema pobreza (8,4%) (SALATA, RIBEIRO, 2022), com concentração nos bairros da porção norte e sudoeste da capital: América, Capucho, Cidade Nova, Dezesete de Março, Industrial, Jardim Centenário, Lamarão, Olaria, Santos Dumont, Soledade, Zona de Expansão, sendo que Japãozinho, Porto D'Antas e Santa Maria, na capital, e o Complexo Taiçoca,

em Nossa Senhora do Socorro, sobretudo aqueles conjuntos nas áreas limítrofes na porção leste, apresentam situação mais crítica, conforme os estudos do Observatório Social de Aracaju.

A contaminação do vírus Sars-Cov-2 na RMA tem sido bastante preocupante, tendo em vista que é uma região com altos índices de desigualdade socioeconômica. Por um lado, a capital que concentra os serviços de saúde, com equipamentos e oferta de profissionais e leitos de atendimento, registrou 51,85% dos contaminados e 72,6% dos óbitos da RMA, apesar de ter, proporcionalmente, a menor quantidade de contaminados, que corresponde a 6,65% da população do município. Por outro lado, a Barra dos Coqueiros apresentou maior taxa de contaminação em relação à quantidade de habitantes, o que significa 27,23% do total, e a menor taxa de letalidade, de 1,27% de óbitos sobre o total de contaminados, enquanto Aracaju teve a maior, com 5,78% (Tabela 1).

Apesar de isso estar relacionado às questões de isolamento e mobilidade para trabalho e conquista de renda através de transporte público (meio de maior transmissibilidade e contágio), em meio a uma crise sanitária, mas também econômica, já que a capital concentra a maior parte dos postos de emprego e renda. Embora tenha sido decretado por um tempo o *lockdown*, há aqueles que não tiveram oportunidade de se afastar, em face da sua geração de renda resultar do trabalho informal nas ruas, ou mesmo aqueles que atuam em serviços de necessidade básica, como supermercados e farmácias, além dos trabalhadores da saúde que estavam na “linha de frente” no combate à pandemia.

Além disso, soma-se a dificuldade de acesso a saneamento básico, que sem dúvida contribui para o aumento do risco de contágio de vírus e bactérias. No caso da água e esgoto, itens imprescindíveis para a redução da transmissão da doença, houve campanhas de incentivo às medidas de higiene pessoal, que

solicitaram à população lavar frequentemente as mãos, além de outras medidas estruturais como o saneamento básico. Como fomentar essa campanha preventiva entre 5,6% dos habitantes da RMA que não têm acesso à água? Como enfatizar que o combate à pandemia inicia-se nas condições sanitárias se a população sem coleta de esgoto ultrapassa os 54,6%, com destaque à urgente situação no município de São Cristóvão, que atinge 100% dos habitantes sem coleta de esgoto e 47,3% sem acesso à água? Ainda se questiona como pedir que a população fortaleça suas medidas de higiene em Nossa Senhora do Socorro, se a proporção da população sem coleta de esgoto supera a da RMA?

A capital, que concentra ocupação de tipologia verticalizada e de moradias com maior segurança privada, equipamentos e infraestrutura interna, teve o maior número de óbitos no bairro Santos Dumont, acumulando 85 perdas e 5.680 casos detectáveis, situado na zona norte, caracterizado por moradias unifamiliares, níveis de renda baixa, oferta de saneamento precária, que trazem sérios impactos na transmissão e contágio do vírus.

Entretanto, o maior número de casos ocorreu no bairro Farolândia, bairro com maior índice de crescimento populacional nas últimas décadas, e de fortalecimento imobiliário, com inúmeros empreendimentos verticais, apresentando 11.021 ocorrências, porém acumulando 81 óbitos. As condições de saneamento básico e de renda familiar nesses bairros são inversamente proporcionais (OBSERVATÓRIO, 2019).

Os demais municípios da RMA – São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros – apresentam carências na infraestrutura e contribuem para a disseminação de doenças entre os espaços da RMA, já que, como foi apontado acima, os deslocamentos dos moradores para trabalho e geração de renda, apesar de terem sido drasticamente reduzidos, ocorria, sobretudo nas famílias de menor renda. Juntos, esses três municípios detêm

41.048 casos detectados e 964 óbitos, menos da metade do total da RMA, embora não supere as quantidades da capital, assim como a quantidade de habitantes da capital é superior à soma dos três municípios, ou seja, 68,35% da população da RMA (IBGE, 2020a) (Tabela 1).

### **Desafios para enfrentamento da pandemia na Metr pole**

Apesar de os índices de vacina o reduzirem os índices de mortes e os riscos para os contaminados, a pandemia não acabou e, por isso, ainda   preciso apontar desafios para o enfrentamento da crise econômica e sanitária que assola o país, e em especial as regiões metropolitanas, enquanto lócus de concentra o populacional.

Diante disso, vale destacar três desafios a serem enfrentados no âmbito da proposi o de políticas públicas que integrem planejamento urbano e saúde. O primeiro diz respeito   força da integra o entre os municípios da RMA na propaga o do vírus, decorrente do deslocamento cotidiano intrametropolitano, e desigualdades socioespaciais, especialmente em termos de equipamentos de saúde. Nesse cenário faz-se relevante associar às diferenças entre os municípios quanto ao porte populacional, o nível de integra o entre eles e a inser o regional (RIBEIRO, RODRIGUES, 2021). Nesse caso, o desafio corresponde   interioriza o da propaga o do vírus, que exige a descentraliza o da política urbana municipal no nível metropolitano, regionalizada e planejada de forma integrada.

Outro desafio atrelado a isso refere-se ao impacto da pandemia na metrópole, apontado pelos registros dos pacientes hospitalizados pela Covid-19. Disso decorre um entrave, em face do cadastro de endereço de pacientes que não corresponderem ao município que residem, especialmente nesse caso aqueles

que moram em cidades diferentes de Aracaju, ou Nossa Senhora do Socorro, onde foram hospitalizados. Isso ocorre, em parte, com aqueles pacientes que tiveram que ser transportados de um município para outro dentro da metrópole, em busca de atendimento especializado, ou mesmo de leitos de UTI, concentrados na capital. Isso pode ser uma das hipóteses para a acentuada quantidade de óbitos registrados em Aracaju, que registra menor índice de contaminação. Ou seja, apesar de essa informação não ter sido possível para este estudo, é importante para retratar os fluxos que se conectam à rede urbana no país, especialmente nos municípios metropolitanos em Sergipe.

No caso de Sergipe e especialmente da Região Metropolitana de Aracaju, a falta de estrutura adequada em saúde, com atendimento de qualidade, especialmente para a população que vive em condições precárias, contribuiu para o agravamento dos efeitos da pandemia, resultando na construção emergente de hospitais de campanha na capital e em Nossa Senhora do Socorro, os dois maiores municípios em termos populacionais de acordo com a estimativa do IBGE para 2020.

Por fim, o último ponto refere-se à habitação, cuja qualidade interfere nas condições de saúde da família. Os dados do SNIS para 2020 trazem as condições alarmantes quanto à oferta de saneamento público, registrando que o combate à pandemia inicia-se na moradia e perpassa pelas condições de trabalho e de se mover pela cidade. Ou seja, as condições de habitabilidade e o acesso às oportunidades urbanas, especialmente saneamento básico, é mais que um direito constitucional, significa dignidade aos cidadãos. Portanto, no âmbito da reforma urbana para a efetivação do direito à cidade, deve ser uma questão urgente e prioritária para que esteja posicionada no seio das políticas públicas.

## Referências

ARACAJU, Prefeitura Municipal de. **Painel Aracaju Covid-19**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiODY1NGYwNWEtNTlmZS00M2VkLWI2N2YtNTQwNjdhOWIzODFjIiwidCI6IjgzZGYxYmU2LTMyYjgtNGQyOS04MmI4LTRlMjgxmEYmM2M1NiJ9>. Acesso em: 2 maio 2022.

FRANÇA, S. L. A.; GURGEL, R. Q. (2021). **Onde estão os contaminados pela Covid-19?** A distribuição socioespacial do coronavírus em Aracaju/SE. Disponível em: <https://blogdomax.net/noticias/covid-19-bairros-mais-atingidos-em-aracaju-estao-entre-os-que-possuem-mais-condominios-verticais>. Acesso em: 31 julho 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Histórico da pandemia de Covid-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-dapandemiacovid19#:~:text=Em%2031%20de%20dezembro%20de,identificada%20antes%20em%20seres%20humanos>. Acesso em: 15 abril 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). **Aglomerados Subnormais**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à Covid-19. Rio de Janeiro. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717\\_notas\\_tecnicas.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_notas_tecnicas.pdf). Acesso em: 10 outubro 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 abril 2022.

Instituto Água e Saneamento. (2021). **MUNICÍPIO E SANEAMENTO BETA**. Informações sobre o Sistema Nacional de Informações de Saneamento. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/>. Acesso em: 31 maio 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ARACAJU. (2019). **Tipografia Social do Município de Aracaju**. Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/observatorio/arquivos/OSERVATORIO-Mapografia-Social-de-Aracaju-para-o-Observatorio-Social-final.pdf>. Acesso em: 30 julho 2022.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. (2022). **Boletim Desigualdades das Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 09. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net.br/>/>. Acesso em: 30 julho 2022.

# **CAPÍTULO 7**

## **Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?**

MARIANNA MARTINS ALBUQUERQUE

SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA

EDÍLIO JOSÉ SOARES LIMA

EMYLY FERREIRA LIMA

## Introdução

O Estado brasileiro sofreu grandes transformações socioeconômicas a partir da década de 1970, marcando a expansão de centros urbanos, com processos de conurbação e aglomeração com cidades circunvizinhas, tornando-as dependentes, mas trazendo uma série de conflitos.

Diante disso, a luta pela reforma urbana resultou na inserção dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, definindo a obrigatoriedade dos Planos Diretores e, em 2001, a promulgação do Estatuto da Cidade, delimitando um novo momento de democratização da política urbana municipal, embora estejamos vivendo cada vez mais em metrópoles desde os anos 1970.

Na Região Metropolitana de Aracaju (RMA) o fenômeno foi reconhecido nos anos 1980, acompanhado de estudos para a implementação de políticas integradas, em especial do transporte público. Se num primeiro momento o planejamento metropolitano era desenhado para padronizar e gerir serviços de interesse comum, hoje, a atenção deve ser voltada aos fluxos e às relações de interdependência entre municípios, num cenário de financeirização da cidade.

Nesse sentido, o Estatuto das Metrópoles reconhece a relevância de regulamentar políticas através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), da governança participativa e interfederativa das regiões e aglomerados urbanos, enquanto meio compartilhado de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Diante dessas dimensões, aponta-se a exigência da escala metropolitana ter lugar de destaque na agenda da reforma urbana, considerando novas compreensões sobre processos na reestruturação da metrópole, bem como estratégias para uma gestão efetiva.

Então, no caso da RMA, qual o “lugar” da escala metropolitana nos instrumentos de planejamento da política urbana? Quais estratégias têm sido adotadas para a gestão integrada, conforme preceitos do Estatuto das Metrôpoles? Nesse contexto, este capítulo tem como objetivo refletir sobre a relevância da questão metropolitana nos instrumentos de planejamento e gestão “na” e “da” RMA, além de delinear caminhos para pensar a metrópole diante do panorama de intensa crise urbana.

### **Houve planejamento e gestão metropolitanos? Breve contextualização...**

Em Sergipe, a década de 1980 foi marcada por promessas de desenvolvimento que reverberaram em planos e leis na escala regional, como a Lei Estadual nº 2.371/1982, que estabelece a Região da Grande Aracaju – Aracaju, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Santo Amaro das Brotas e São Cristóvão – como área de interesse especial para se adequar à Lei nº 6.766/1979 de parcelamento do solo, favorecendo o descompasso entre desenvolvimento econômico, urbanização e qualidade de vida (FRANÇA, 1999). Nessa década, esses municípios contavam com 371.820 habitantes, sendo que Aracaju tinha 293.285 pessoas (SERGIPE, 1983, p. 3).

De fato, a preocupação do governo do estado voltou-se ao desenvolvimento de estudos para a implementação de políticas integradas, em especial do transporte público. Destaca-se o Plano Aglomerado Urbano de Aracaju<sup>9</sup> (1983), que buscava “orientar este crescimento, mediante a definição da estrutura da região e das

---

<sup>9</sup> Nesse estudo foram considerados municípios componentes do aglomerado urbano de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Santo Amaro das Brotas e São Cristóvão, baseado na Lei da Região da Grande Aracaju.

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

áreas urbanas, fixando diretrizes quanto ao uso do solo, sistema viário e transporte coletivo, que são os principais indutores da ocupação do solo urbano” (SERGIPE, 1983, p. 2).

Em 1990 o governo do estado apresentou o “Grande Aracaju ano 2000”, um plano de desenvolvimento regional que estabelecia “diretrizes básicas para o planejamento territorial da Região da Grande Aracaju”. Considera três conjuntos de premissas: meio ambiente, geração de riqueza (exploração mineral, desenvolvimento industrial, turístico e agrícola) e desenvolvimento urbano (área conurbada, eixo polo de desenvolvimento econômico, área de riquezas e vocações), apontando linhas de ação para “lançar bases para consolidação do modelo proposto, através de um programa de intervenções e de obras”. Também reconhecia a necessidade da “institucionalização de uma estrutura de gerenciamento em nível estadual que deverá coordenar e definir os campos de atuação dos municípios”, composta por um Conselho de Desenvolvimento (fórum privilegiado de debates e definição de políticas) e Secretaria Executiva (detalhamento e execução das diretrizes, coordenação do desenvolvimento dos planos municipais) (SERGIPE, 1990, p. 1-2).

Promulgada em 1989, a Constituição do Estado de Sergipe faculta ao estado a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões, formadas por municípios limítrofes, para integrar a organização e o planejamento quanto à execução das funções públicas de interesse comum. Esse fenômeno de interdependência entre Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e São Cristóvão foi reconhecido pela Lei Estadual Complementar nº 25/1995<sup>10</sup>, cujo objetivo da institucionalização da RMA é a “realização, de forma integrada,

---

<sup>10</sup> Alterações nessa lei, pela Lei Complementar nº 86 de 2003; pela Lei Complementar nº 175/2009, acrescentando atribuições de serviços, como água e esgoto nos serviços comuns metropolitanos.

das ações de organização, de planejamento e de execução de funções públicas de interesse comum” (art.1º), coordenadas pelo estado, deliberada por um órgão colegiado próprio, garantindo participação popular através de instâncias representativas.

Santos (2012) descreve, minuciosamente, as tentativas de instituir um sistema de gestão da RMA e efetivar o planejamento e execução de políticas integradas. Nos últimos 27 anos, o governo do estado apontou uma série de trocas de órgãos responsáveis pela questão metropolitana, embora poucos com esse foco. Em 2004, a fim de regulamentar definições anteriores, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju (CONDEMETRO) (Lei nº 5.355), com função normativa e consultiva, atrelado à antiga Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC). Dentre as competências destaca-se a aprovação da implantação da RMA; instituição e promoção de instrumentos de planejamento metropolitano; e a elaboração do Plano de Desenvolvimento da RMA.

Em 2005, através da Lei nº 5.656, houve a criação da Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos (SECMETRO), com responsabilidade sobre as funções referentes à integração de serviços públicos metropolitanos, incorporando o CONDEMETRO. Essa perdurou até a mudança de governo em 2007, sendo que a reforma administrativa (Lei nº 6.130) o extinguiu e criou a Secretaria de Transportes e Integração Metropolitana (SETRAN) e a Secretaria de Estado das Cidades e da Integração Municipal (SECIM), perdurando até 2009 (Lei nº 6.615), sem que nenhuma tenha citado a incorporação daquele conselho (SANTOS, 2012). Com a extinção dessas, foi criada a Secretaria de Estado do Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano (SEPLAN), sem apontar nas suas competências a escala metropolitana, e o referido órgão. Em 2011, após ser incorporada à Secretaria do Estado do Planejamento,

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

Orçamento e Gestão (SEPLAG) (Lei nº 7.116), teve as atribuições de execução das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e transporte transferidas para a Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e a Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA). Unificadas em 2014 (Lei nº 7.950), resultam na Secretaria de Estado da Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano, com a competência de “coordenação e auxílio no desenvolvimento das ações de interesse das RMs”, denominada em 2018 (Lei nº 8.496) como Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, que conta com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDURB) (Lei nº 7.297), com atribuições diferentes do CONDEMETRO, marcando sua ausência.

Vale ressaltar que, em 2007, foram criados os Territórios de Planejamento de Sergipe (Decreto nº 24.338), dividindo o estado em oito territórios, sendo um deles a Grande Aracaju, formado pelos mesmos municípios estabelecidos anteriormente na Região da Grande Aracaju<sup>11</sup>, em 1982 (Lei Estadual nº 2.371), adicionando a ela os municípios de Riachuelo e Itaporanga d’Ajuda.

Diante disso, é importante citar a “confusão” com relação às duas nomenclaturas “Região Metropolitana de Aracaju” e “Grande Aracaju”, como se fosse a mesma delimitação, todavia, são diferentes. Portanto, é imprescindível que a gestão trace estratégias para a difusão e conscientização sobre esses espaços, para que haja reconhecimento do pertencimento e identidade da população, embora sejam divisões para fins de planejamento, mas que são erroneamente citadas amplamente pela mídia e pelas três esferas da gestão.

---

<sup>11</sup> Aracaju, Barra dos Coqueiros, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Santo Amaro das Brotas e São Cristóvão.

## **A questão metropolitana nos instrumentos de planejamento urbano municipais**

Embora o cenário de intensa metropolização se alastrasse no país, a preocupação, no âmbito federal, estava direcionada ao planejamento municipal. O Ministério das Cidades, através da campanha para elaboração de Planos Diretores Participativos, incentivou municípios a cumprirem a determinação do Estatuto da Cidade (EC) quanto à adequação e atualização das leis, através de financiamento para a contratação de consultorias e capacitação técnica. Com isso, em 2007, o governo de Sergipe promoveu, através da Secretaria de Estado das Cidades e da Integração Municipal (SECIM), um curso de capacitação para prefeitos, assessores e demais gestores dos 75 municípios<sup>12</sup>.

A obrigatoriedade dessa lei para cidades integrantes de RMs resultou na primeira revisão da Lei nº 042/2000 em Aracaju (iniciada em 2005, nunca efetivada), cuja promulgação é anterior ao EC, além da construção de novas leis em São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro.

Entretanto, apesar de os Planos Diretores (PDs) apresentarem abrangência restrita no território do município, a inserção regional desses e suas relações intrametropolitanas devem ser consideradas. Entretanto, o EC apresentou a questão metropolitana de forma incipiente, esvaziando a reflexão sobre o planejamento e governança regional, exigindo a posterior promulgação do Estatuto da MetrÓpole. Esse hiato, iniciado na Constituição Estadual, provoca a pensar como está sendo encarada essa escala no planejamento urbano desses municípios da RMA, cabendo à análise<sup>13</sup> dos quatro PDs.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.se.gov.br/noticias/governo/secretaria-das-cidades-inicia-curso-sobre-plano-diretor-participativo>. Acesso em: 25 junho 2022.

<sup>13</sup> Ressalta-se que foram analisadas as citações diretas das palavras “Região Me-

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

Iniciando pela capital, o **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju** (PDDU) apresenta a questão metropolitana, mencionada diretamente em apenas três de seus títulos, de forma superficial. O Título I, que versa sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, traz em algumas diretrizes a preocupação em orientar a estruturação urbana de forma integrada com a região metropolitana, especialmente nos aspectos de comércio e serviços, atendendo não somente à população aracajuana, mas metropolitana, bem como aos parâmetros de desenvolvimento da indústria previstos na RMA.

No Título II, que trata das Políticas Setoriais de Desenvolvimento, três de seus capítulos mencionam a matéria metropolitana, ainda oriunda da reflexão de que a integração entre os municípios deve ser para administrar serviços comuns. Na Política de Transportes, Tráfego e Sistema Viário, os objetivos e diretrizes apontam a articulação do planejamento desse sistema ao nível da RMA, justificado por se constituir uma das grandes complexidades da RMA, abarcada em maior escala pela cidade de Aracaju por receber e realizar um enorme fluxo de viagens de origem/destino de toda a RMA. Sobre Política da Infraestrutura dos Serviços Públicos e Equipamentos Urbanos, o capítulo enfatiza, em suas diretrizes gerais, a articulação do planejamento de ações voltadas ao saneamento básico ao nível da região metropolitana, bem como junto às três esferas de governo para a implementação de uma política conjunta de preservação dos mananciais de abastecimento de água. Por fim, a Política de Desenvolvimento Econômico e Social estabelece também, nas suas diretrizes, que o Poder Executivo deve elaborar o Plano

---

tropolitana de... (nome do município)" ou tão somente "Região Metropolitana" nos quatro Planos Diretores em pauta. No entanto, é mister ressaltar que existem outras palavras que se correlacionam diretamente com a questão metropolitana, mas que cabe análise em outro momento.

Diretor Municipal de Turismo, em conformidade com as metas determinadas pela RMA.

No Título III, sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana que trata sobre a Articulação com outras instâncias de governo, estabelece autorização para o Executivo municipal realizar a articulação, participando de órgãos ou ações intergovernamentais para equacionar problemas em comum sobre planejamento e gestão do sistema de transportes e vias de acesso; questões ambientais, como saneamento básico, proteção dos recursos hídricos e coleta/destinação final dos resíduos sólidos; saúde e educação; e políticas de localização de projetos e empreendimentos de grande porte na RMA e a formação de consórcios intermunicipais.

Assim, cabe registrar a fragilidade da abordagem do tema metropolitano no PDDU de Aracaju, de forma incipiente e superficial, ainda que conste a inserção da metrópole nos temas da política de desenvolvimento urbano, como transportes, tráfego e sistema viário, infraestrutura, incluindo saneamento básico, e do sistema de planejamento e gestão urbana. Além da previsão da articulação com outras instâncias de governo, não há menção de outros espaços nos quais tal parceria possa acontecer, especialmente entre os municípios da RMA e com o Estado para gestão dos assuntos de interesse em comum.

O **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Nossa Senhora do Socorro (Lei nº 1.118)** foi revisado e promulgado em 2015, e a interface metropolitana foi abordada em três temáticas: sistema de planejamento urbano, saneamento ambiental e sistema viário e de transportes. Na primeira, um dos capítulos tem a mesma denominação do PD de Aracaju: “Articulação com outras Instâncias de Governo”. Apesar de se tratar de uma revisão – que poderia ensejar outros tratamentos para novas demandas –, a semelhança com a lei da capital também está no

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

conteúdo, praticamente replicado. No tocante ao saneamento ambiental, o PD estabelece que tais serviços, alinhados pela Lei Federal nº11.445/2007, devem articular-se com as políticas de desenvolvimento urbano e metropolitano para as quais o saneamento ambiental seja determinante, como habitação, combate e erradicação da pobreza, proteção ambiental, promoção da saúde, bem como outras de relevante interesse social. No Sistema Viário e de Transportes são estabelecidas diretrizes para implantação deste, com vistas à integração deste com a RMA, a exemplo das vias metropolitanas, estaduais e federais. Desse modo, marca-se o reduzido tratamento da questão metropolitana nesse PD, apesar de sua notória importância na RMA.

Recém-revisado, em dezembro de 2020, o **Plano Diretor Participativo (PDP) de São Cristóvão (Lei nº 470)** obriga a compatibilização deste com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Aracaju, e com o Estatuto da Metrópole por ser posterior à lei federal. Ademais, no título que trata das Políticas Setoriais a questão metropolitana é citada em dois aspectos: mobilidade urbana e meio ambiente.

Quanto à Política Municipal de Mobilidade Urbana, o PDP versa que deve haver integração desta à política de desenvolvimento territorial municipal e metropolitano, e ao sistema de mobilidade metropolitano, obrigando a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, compatível com o PD e com o Plano Metropolitano de Mobilidade. No tocante à Política Municipal de Meio Ambiente, diferentemente dos PDs analisados até então, não há menção da obrigatoriedade de articulação com a legislação federal, tampouco com demais políticas setoriais na escala metropolitana. Há apenas uma alusão quanto a solicitações de pagamento por prestação de serviços ambientais relacionados à Represa do Rio Poxim-Açu que abastece parte da RMA, sem aprofundamentos de correlações entre ela e a Política de Meio Ambiente.

No conteúdo sobre Planejamento e Gestão do território, o PDP adota, entre outros objetivos, a inserção do planejamento municipal no contexto regional e metropolitano; proposição de medidas de integração da política urbana e territorial com outras políticas socioeconômicas e ambientais municipais e regionais; proposição e apoio a mecanismos de cooperação com os governos federal e estadual, e entre municípios, além da sociedade local, para formulação e execução das políticas. Ainda, destaca-se a inserção das instâncias e instrumentos de participação popular na gestão.

Apesar de ser o PD revisado mais recentemente e posterior ao Estatuto da MetrÓpole, 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.

No caso do **Plano Diretor Sustentável e Participativo do Município de Barra dos Coqueiros (PDSP)** (Lei nº 02/2008), a escala metropolitana está, como os anteriores, inserida nos títulos das políticas setoriais de desenvolvimento, meio ambiente e sistema viário do transporte. Nas Políticas Setoriais de Desenvolvimento, o PDSP confere, no âmbito dos serviços de infraestrutura e saneamento ambiental, que o gerenciamento de resíduos sólidos poderá ser realizado por convênios ou consórcios intermunicipais. Nas diretrizes sobre meio ambiente defende a articulação com os municípios da RMA para o desenvolvimento de programas urbanísticos de interesse comum, através de mecanismos de controle ambiental, de normas técnicas e de compensação por danos causados pela poluição e degradação do meio ambiente. Sobre o Sistema Viário são especificadas questões relativas à integração dos sistemas de mobilidade, traçado e hierarquia viária, apontando para articulação do planejamento do sistema viário no contexto da RMA. Cabe apontar ausências no

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

tratamento da questão metropolitana nesse PDSP, com destaque à falta de menção sobre a necessidade de articulação com a RMA quanto ao planejamento e gestão municipal, quando é basilar planejar ações de forma compartilhada.

Percebe-se, embora com abordagem rasa, que o tema metropolitano aparece nos PDs dos quatro municípios. Isso se deve à ausência de uma instância metropolitana no governo do estado que conduza a estratégia de conexão entre o planejamento dos entes envolvidos. Um sinal disso é a falta de sincronia na elaboração dos planos, construídos em épocas distintas e de forma individualizada, sem apego a soluções integradas, ou mesmo ainda desatualizado, no caso da capital, centro da metrópole. Esse cenário reflete a vulnerabilidade do planejamento e da governança compartilhada na RMA.

### **A efetivação da governança após o Estatuto da Metrópole**

Sancionado em janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089) foi o primeiro instrumento direcionado para a regulamentação das gestões compartilhadas nas aglomerações urbanas instituídas pelos estados, apontando diretrizes para o planejamento integrado, a governança e a concepção de políticas na escala metropolitana, de forma a promover a integração de ações entre municípios, em parceria com os governos estadual e federal. Além disso, estabelece orientações para a formação da governança interfederativa, que deverá deliberar de forma integrada e democrática sobre questões de interesse comum e/ou que extrapolem os limites municipais.

A ideia é que os entes federativos envolvidos na região metropolitana estabeleçam a configuração da gestão compartilhada. A lei complementar de criação da RM deve definir os municípios

integrantes, funções de interesse comum, estrutura da governança interfederativa e forma de participação da sociedade. Destacam-se entre as diretrizes para instituir tal governança: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas; participação de representantes da sociedade civil no planejamento e tomada de decisão; e compensação por serviços ambientais. A participação da sociedade civil deverá ser através de um órgão colegiado envolvido na deliberação sobre assuntos de interesse comum e ainda a possibilidade de iniciativa popular na apresentação de projeto de lei, e elaboração de planos e programas de desenvolvimento urbano.

Em Sergipe, as iniciativas para se adequar às determinações do Estatuto da Metrópole (EM) em relação à RMA datam de 2016, com a criação de um Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI) pelo governo do estado, com a incumbência de efetivar ações para regulamentação da nova entidade jurídica. O GTI foi alocado na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade (SEDURBS), derivando da competência legal desta para a execução de suas atividades. O grupo, com formação multidisciplinar, é composto por representantes de três secretarias: SEDURBS, Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC) e Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e de um representante de cada município integrante da RMA.

As atividades do GTI visam revisar o arcabouço legal e institucional sobre a RMA, propor a estruturação da governança interfederativa (arranjos administrativos, definição do órgão colegiado deliberativo e indicação da organização executiva), mobilizar a sociedade para participação e ampliar os espaços para discussão sobre as ações e, por fim, construir o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Para

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

atingir esses objetivos o grupo esquematizou uma rotina de atividades, sendo que no primeiro momento os encontros foram de caráter estruturante, direcionados para a discussão sobre a constituição, organização e aspectos legais da comissão, havendo aproximação oficial com as prefeituras para a indicação de membros. Em seguida, focou-se na revisão da Lei Complementar nº 25/95, que dispõe sobre a criação da RMA, para adequar ao EM, uma ação hermenêutica engendrada para evitar conflitos na sobreposição da lei.

Com a ideia de levar o debate ao nível municipal, foram realizadas visitas aos quatro municípios, realizando audiências nas Câmaras Municipais, envolvendo gestores, parlamentares e sociedade, e promovendo discussões em eventos com diversos públicos, em diferentes locais, sobre o Projeto de Lei. Em 2018, a Prefeitura Municipal de Aracaju encerrou, oficialmente, sua participação nas atividades do GTI, dificultando os trabalhos e fragilizando a ideia de planejamento integrado, tornando inviável a construção da gestão metropolitana sem a participação da capital metropolitana.

Todavia, diante do cenário político para o fechamento da minuta do PLC da RMA, o GTI tem dedicado suas atividades à elaboração do diagnóstico técnico do PDUI, contemplando cinco temas: Função Pública de Interesse Comum do Turismo, inclusive com realização de seminário; Habitação de Interesse Social; Meio Ambiente; Função Pública de Interesse Comum de Mobilidade Urbana e a política de Transportes Públicos da RMA; e Panorama do Saneamento Básico. No entanto, foi incipiente a participação popular, sem a realização de audiências públicas. Até o atual momento, o PLC não foi encaminhado à Assembleia Legislativa.

## Quais os caminhos da reforma urbana para efetivação do direito à cidade?

As narrativas elencadas neste capítulo demonstram que a instituição da RMA ficou apenas no papel, apesar dos estudos elaborados nas décadas de 1980 e 1990, envolvendo a escala regional. Entretanto, a partir dos anos 2000, a ênfase aos instrumentos urbanos municipais concentrou esforços, provocando o enfraquecimento e desarticulação do planejamento e gestão metropolitana, que tinha como premissa compartilhar políticas comuns ao território. Nesse aspecto, o CONDEMETRO se perdeu nas diversas reformas administrativas, acarretando na fragmentação institucional da política urbana setorizada em secretarias separadas (transporte, desenvolvimento urbano, infraestrutura, com ausência de um órgão específico da política habitacional).

Nesse contexto, os municípios seguiram atuando apenas diante de suas próprias demandas, com olhar individualizado para seu território, mesmo inseridos na escala metropolitana, que requer visão e soluções integradas. Por exemplo, os macrozoneamentos dos Planos Diretores dos quatro municípios, juntos, não se articulam; ao contrário, formam uma *colcha de retalhos*, inclusive marcada por conflitos territoriais judicializados, no caso de Aracaju e São Cristóvão. Ainda cabe enfatizar que, embora haja a exigência de adequação dos PDs dos municípios integrantes de RMs ao Estatuto da Metrôpole, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa ao chefe do Poder Executivo, somente o município de São Cristóvão teve lei revisada em 2020, embora com fragilidade na visão da escala metropolitana.

Devido ao tratamento superficial da matéria da metrôpole nesses PDs (vinculada ao gerenciamento comuns especialmente nas políticas setoriais de sistema viário e de transportes e saneamento

**capítulo 7** | Institucionalidade metropolitana ou prática do planejamento urbano municipal na Região Metropolitana de Aracaju?

ambiental), há uma urgente necessidade da revisão da Lei que cria a RMA e, conseqüentemente, desses instrumentos *a posteriori*, para atendimento aos preceitos do EM, mas principalmente para que esses planos, na prática, de fato efetivem democraticamente o direito à cidade e a construção de uma nova agenda urbana na metrópole, que atenda aos interesses da população.

Portanto, na lei da RMA é fundamental a definição de diretrizes gerais, compatíveis com a realidade, para definir um conjunto de políticas públicas que permitam orientar a gestão metropolitana compartilhada. Não obstante, é imprescindível também orientações sobre como abordar a questão metropolitana nos PDs, assim como quanto ao detalhamento das funções públicas de interesse comum a serem partilhadas entre os municípios da RMA, sem as quais é inviável a elaboração do PDUI e o estabelecimento de gestão compartilhada, se não há definição sobre o que vai se gerir e partilhar.

Nesse caso, ressalta-se que a institucionalização do órgão metropolitano perpassa além da concepção de um PDUI. A sua consolidação deve se sedimentar através de transparência das ações, novos espaços de participação efetiva e constante da sociedade civil, setores empresariais e movimentos populares na elaboração e monitoramento da execução de políticas públicas, acompanhada da parceria de universidades e instituições de pesquisa. O resgate a modelos como a Conferência das Cidades, pode ser uma estratégia de romper o atual momento político de estagnação do envolvimento da comunidade nos processos de definição e priorização de políticas, programas e projetos, para combater a atuação segregadora do capital financeiro.

É notório o enorme desafio, tanto para o estado quanto para os municípios, para a efetiva regulamentação da RMA nos moldes definidos pelo Estatuto da Metrópole. As múltiplas dificuldades, especialmente o individualismo federativo cultural inerente à polí-

tica brasileira, deverão ser superadas com uma reforma no âmbito da inovação de gestão, sobretudo por meio da governança inter-federativa, com forte protagonismo da sociedade, pois somente assim poderá ser garantido o direito à cidade em sua plenitude.

## Referências

ARACAJU. (2000). Lei Complementar nº 42, de 4 de outubro de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, cria o sistema de planejamento e gestão urbana e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Aracaju.

BARRA DOS COQUEIROS. (2008). Lei Complementar nº 02, de 23 de dezembro de 2008. Altera o Plano Diretor Sustentável e Participativo do Município de Barra dos Coqueiros. **Diário Oficial do Município**. Barra dos Coqueiros.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília.

BRASIL. (2015). Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília.

FRANÇA, V. L. A. (1999). **Aracaju: estado e metropolização**. São Cristóvão: UFS.

NOSSA SENHORA DO SOCORRO. (2015). Lei nº 1.118, de 7 de dezembro de 2015. Revoga a Lei nº 557/2002, que trata do Plano Diretor de Nossa Senhora do Socorro, institui nova redação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Nossa Senhora do Socorro.

SANTOS, Diego. (2012). **Constituição, trajetória e contexto das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju**. Natal: UFRN.

SÃO CRISTÓVÃO. (2020). **Lei nº 470, de 21 de dezembro de 2020**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de São Cristóvão. **Diário Oficial do Município**. São Cristóvão.

SERGIPE. (1989). **Constituição do Estado de Sergipe**. Aracaju: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Disponível em: [https://al.se.leg.br/arq\\_transparencia/arq\\_constituicao/constituicao\\_estadual\\_2019.pdf](https://al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2019.pdf). Acesso em: 21 junho 2022.

# BOX I

## **Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju:**

*breve relato de um longo processo*

Sarah Lúcia Alves França e Catarina Carvalho Santos Melo

### **Introdução**

Assegurar o direito à cidade é uma das principais premissas do Plano Diretor, instrumento determinado pela Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade, devendo ser revisto a cada 10 anos. Entretanto, Aracaju dispõe de um Plano Diretor vigente desde o ano de 2000, após várias tentativas de revisão (2005-2012, 2015, 2021), sem a efetiva aprovação. Com isso, a cidade tem sido administrada a partir de uma colcha de retalhos de leis, em meio a prorrogações e retornos, privilegiando interesses capitalistas, resultando no afastamento do acesso à terra urbanizada pelos mais pobres. Assim, é preciso compreender os caminhos percorridos nesse processo de tentativas de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da capital sergipana.

### **Entre idas e vindas...**

A experiência com a legislação urbanística em Aracaju iniciou em 1966 com a promulgação dos Códigos de Obras e de Urbanismo – Leis nº 13 e 19 respectivamente, ambos de “viés higienista e sanitaria, com traços funcionalistas e ideias de embelezamento urbano” (FRANÇA, 2019, p. 15) que dividia a capital em zonas residencial, comercial e industrial, trazendo o conceito modernista de setorização urbana pelos usos e funções.

Nos anos seguintes, as Leis nº 466/1976 e 59/1979 alteraram o gabarito do Código de Urbanismo, de 3 a 7 pavimentos mais o térreo, em pilotis, para 12 e 14 pavimentos, respectivamente,

## BOX I

deixando claro o “poder de interferência do capital privado nas negociações sobre as formas de apropriação do espaço” e abrindo brechas para a verticalização (FRANÇA, 2019, p. 18).

Após a Constituição de 1988, foi promulgada, em 1990, a Lei Orgânica Municipal (LOM), que regulamenta, nos artigos 177 a 179, o cumprimento da função social da propriedade, prevê a gestão democrática no artigo 180, inciso I, e nos artigos 182 a 205 trata dos instrumentos que mais tarde seriam previstos pelo Estatuto da Cidade, entre eles: o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório; e Outorga Onerosa do Direito de Construir.

No ano seguinte, em 1991, foi iniciado o processo de elaboração do Plano Diretor de Aracaju pela prefeitura municipal, que reuniu sua equipe técnica para realizar audiências ouvindo os anseios da população. Todavia, por falta de interesse da gestão, como aponta Antunes (2015), a equipe foi desmobilizada, retomando as discussões em 1995, mediante coordenação do escritório Trama Arquitetura e Urbanismo. A primeira fase ocorreu com a elaboração de um rico diagnóstico que deu subsídio para o Projeto de Lei do Plano Diretor, que foi entregue à prefeitura. Entretanto, o projeto foi “engavetado”, com a justificativa de que era ano de eleição. Em 1997, as audiências públicas foram retomadas, tendo sido feita a compatibilização do Plano Diretor com as propostas obtidas por meio das audiências. No mesmo ano, o anteprojeto de lei foi encaminhado para a Câmara de Vereadores, onde ficou novamente engavetado até o ano seguinte, quando o documento foi colocado em pauta e sofreu diversas alterações. Nesse ínterim, a LOM foi alterada pelas Emendas nº 35/1999 e 45/1999, modificando, respectivamente, o quórum de aprovação de dois terços para maioria absoluta e o tempo de revisão de no mínimo cinco anos para, pelo menos, 10 anos.

## BOX I

Em 2000, a emenda à Lei Orgânica nº 36/2000 alterou o coeficiente de aproveitamento único de 1,0 para 3,0, possibilitando que o mesmo fosse mantido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), instituído pela Lei Complementar nº 42 de 6 de outubro de 2000. Logo em seguida, no mesmo ano, foram aprovados os novos Códigos de Obras e Urbanismo – Leis Complementares nº 43 e 44, respectivamente. Antunes (2015, p. 36) conta que essas leis foram promulgadas “ao apagar das luzes”, em função do interesse de determinados segmentos econômicos em manter a reprodução do capital no espaço urbano, tendo em vista a mudança no cenário político da capital.

Apenas dois anos depois, a Lei nº 58/2002 revogou esses códigos com a justificativa de vícios de encaminhamento, voltando a vigorar os Códigos de Urbanismo e de Obras aprovados em 1966, além de todas as legislações que os regulamentavam. No ano seguinte, a Lei Complementar nº 62/2003, revogou quaisquer determinações que sucederam esses códigos de 1966, com o objetivo de complementá-las às novas exigências (ANTUNES, 2002).

Em 2005, a necessidade de revisão do Plano Diretor foi explicitada tanto pelo prazo previsto na Lei Orgânica Municipal quanto pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001, artigo 50), que define o prazo de cinco anos para a adequação dessa lei às suas diretrizes e instrumentos. Nos anos após a criação do Ministério das Cidades em 2003, a campanha para elaboração e revisão de Planos Diretores incentivou os municípios a implementar esse instrumento de planejamento da política urbana, com financiamento do governo federal.

França (2017) relata que na capital sergipana foi estabelecido um convênio de cooperação técnica entre FAPES/ Universidade Federal de Sergipe e prefeitura, para a coordenação da revisão do PDDU, cumprindo as normativas insti-

## BOX I

tuídas pelo Estatuto da Cidade e determinações pelo Ministério das Cidades, com participação de várias entidades da sociedade civil e da comunidade. Assim, o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS) foi construído de forma coletiva e participativa, com elaboração de propostas e troca de conhecimentos entre os participantes, contribuindo para a definição de leis democráticas que retratassem os anseios de todos.

Em março de 2006, a prefeitura municipal encaminhou os Projetos de Leis para a Câmara de Vereadores, onde ficaram “engavetados” até dezembro de 2007, quando foram devolvidos ao Executivo sob alegação de que não foram aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CONDURB). Entretanto, o artigo 73 do PDDU no qual a alegação se baseia não exige a aprovação do CONDURB, mas sim que a revisão deveria ser feita sob sua supervisão e orientação. E assim foi realizado, com a participação efetiva de membros no processo, representando suas respectivas instituições.

Assim, em 2008, o Projeto de Lei retornou para a prefeitura para discussão no CONDURB nos dois anos seguintes, com a participação de órgãos municipais e representantes da sociedade civil. Com a devolutiva, a então Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) efetuou compatibilizações<sup>14</sup> e, enquanto isso, a Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário de Sergipe (ADEMI/SE) desenvolveu outra proposta, entregue à prefeitura em julho de 2010 (ANTUNES, 2015).

Em 19 de novembro de 2010, o Projeto de Lei Complementar nº 06/2010, foi novamente encaminhado para a Câmara dos Vereadores, que contratou uma equipe de consultoria técnica

<sup>14</sup> A Secretaria Municipal de Planejamento, naquele momento, através da Diretoria de Gestão Urbana, realizou ajustes e compatibilização no texto do Projeto de Lei e seus anexos (mapas, tabelas etc.).

## BOX I

para a orientação dos trabalhos de revisão do Plano Diretor, que rendeu, entre setembro de 2011 e março de 2012, a realização de 33 audiências públicas promovidas pelo Legislativo, a fim de apresentar os resultados à população e coletar sugestões (ANTUNES, 2015). Em abril daquele ano as propostas foram entregues à Câmara Municipal, que incluíam o coeficiente de aproveitamento básico de 2,0 e o aumento da taxa de permeabilidade de 5% para 10% nas Zonas de Adensamento Preferencial e Básico e 30% na Zona de Adensamento Restrito.

Assim, as votações no Legislativo marcaram, através de diversas emendas, alterações no Projeto de Lei, a fim de atender aos interesses do capital imobiliário e lesando interesses da população, defendidos pelo projeto original, fruto de um pacto social. Os resultados “comprovam o total alinhamento da maioria dos vereadores com o segmento das construtoras, que teve suas propostas apresentadas através da ADEMI” (ANTUNES, 2015, p. 53), rejeitando as emendas encaminhadas pela sociedade civil. Com isso, um pequeno grupo de vereadores entrou com um Mandado de Segurança para suspender as votações, sendo acatado pelo Judiciário. A Câmara Municipal apresentou um Agravo de Instrumento contra a decisão, sendo negado.

Em 2015, outro processo de revisão do Plano Diretor foi iniciado, diferenciando-se do processo anterior, por ser coordenado pela gestão municipal, através de um Grupo Técnico formado por funcionários, acompanhados de consultores externos contratados para auxiliar em temas específicos. Inicialmente foi elaborado um diagnóstico de Aracaju, atrelando à participação popular em diversas fases através de audiências públicas, desde a discussão do plano de trabalho, a construção do diagnóstico e das proposições à apresentação da Minuta de Lei (FRANÇA, 2018).

## BOX I

Naquele momento, a comunidade expressou, de forma muito forte, o desgaste das várias tentativas de revisão e o descaso da gestão com um instrumento de planejamento tão relevante para a cidade: “A gente participa e isso não dá em nada”; “Já estamos cansados de discutir, e de nada ser colocado em prática” (FRANÇA, 2017). Todavia, mesmo que a Minuta do Projeto de Lei tenha sido finalizada nos últimos meses de 2015, a promessa do prefeito de que entregaria à Câmara dos Vereadores no final daquele ano não foi cumprida, com a justificativa da “obrigatoriedade de encaminhar os resultados à apreciação do CONDURB, [que] acarretou a necessidade de se prolongar a entrega, a fim de enriquecer os debates, ampliando a participação dos setores que produzem a cidade” (idem). Ou seja, mais uma promessa....

Após diversas promessas do atual prefeito (gestão 2017-2020; 2021-2024), de que faria a revisão do Plano Diretor, em maio de 2018 foi anunciado<sup>15</sup> o início de um trabalho liderado pela atual Secretaria Municipal da Infraestrutura, junto a outros servidores de secretarias afins, formando um Grupo Técnico<sup>16</sup> cuja “pauta principal continuou sendo a necessidade de atualizar os instrumentos regulatórios acerca do uso e ocupação do solo, do coeficiente básico e macrozoneamento da cidade”. A ideia era realizar “um minucioso levantamento da complexidade urbana,

<sup>15</sup> Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76747/comite\\_tecnico\\_sistematiza\\_calendario\\_de\\_revisao\\_do\\_plano\\_diretor.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76747/comite_tecnico_sistematiza_calendario_de_revisao_do_plano_diretor.html). Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>16</sup> Esse grupo dividido em Comitê Executivo e Comitê Técnico Interdisciplinar era “liderada[o] pela Secretaria Municipal da Infraestrutura e com o protagonismo de outros órgãos municipais, a exemplo das Secretarias Municipal do Meio Ambiente (SEMA), do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLOG), da Indústria, Comércio e Turismo (SEMICT), da Assistência Social e Cidadania, e Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito de Aracaju (SMTT)”. Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76886/aracaju\\_em\\_pauta\\_tecnicos\\_voltam\\_a\\_debater\\_revisao\\_do\\_plano\\_diretor.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/76886/aracaju_em_pauta_tecnicos_voltam_a_debater_revisao_do_plano_diretor.html). Acesso em: 27 maio 2022.

## BOX I

social e cultural de Aracaju e que resulte em uma minuta que, de fato, represente a multiplicidade social dos aracajuanos e as necessidades estruturais da cidade”. Apesar disso, houve a paralisação das atividades antes mesmo da apresentação e discussão desses estudos à população, conforme mencionado.

Somente em agosto de 2021, novamente a Secretaria de Infraestrutura, enquanto coordenadora, anunciou a abertura do processo de revisão do Plano Diretor, com uma consulta pública para a população através do portal [www.aracaju.se.gov.br/pddu/](http://www.aracaju.se.gov.br/pddu/), no qual consta a proposta do Anteprojeto de Lei e seus anexos<sup>17</sup>, acompanhado de um formulário de sugestões. Segundo o secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>18</sup>, a elaboração do *site* se deu sob argumentação de se constituir “uma forma de aumentar a transparência de suas ações e ampliar a democratização da gestão”, embora ressalte a obrigatoriedade da realização das audiências<sup>19</sup>.

Entretanto, um grupo de entidades civis (como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Sergipe e a Ordem de Advogados do Brasil de Sergipe), políticos e movimentos sociais exigiram, através de uma Carta Aberta<sup>20</sup>, a publicização de documentos que subsidiam todas as fases, bem como diagnósticos atualizados e propostas pactuadas, ampliação da quantidade de audiências públicas e dos prazos. Vale ressaltar que até este momento os documentos não foram encaminhados ao CONDURB.

<sup>17</sup> Tabelas com índices, mapas de zoneamento e áreas especiais etc.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/92191/prefeitura-estimula-participacao-popular-na-gestao-por-meio-de-consultas-publicas.html/>. Acesso em: 27 maio 2022.

<sup>19</sup> De acordo com a Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 do Conselho das Cidades, “têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”.

<sup>20</sup> Disponível em: [https://www.cause.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/CARTA-ABERTA\\_Final.pdf](https://www.cause.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/CARTA-ABERTA_Final.pdf). Acesso em: 27 maio 2022.

## BOX I

### Como lutar contra essa corrente?

Enquanto esse processo interminável serve como base para a reprodução do capital, a sociedade clama por uma lei que seja construída de forma transparente e participativa, atendendo ao interesse de todos, especialmente incorporando à cidade aqueles que não têm acesso às oportunidades urbanas.

Em 2000, quando foi aprovado o Plano Diretor, a cidade abrigava 461.534 habitantes nos seus 35 bairros e 1 Zona de Expansão Urbana. Hoje, com cerca de 200 mil habitantes a mais e várias alterações nas leis urbanísticas, em especial favorecendo a verticalização, é visível uma nova configuração da cidade, resultado da expansão para os vetores oeste e sul, em especial para bairros sem infraestrutura, como Jabotiana e a antiga Zona de Expansão, somado a um déficit de 33.817 moradias em 95 aglomerados subnormais, a maioria nas porções norte e oeste (IBGE, 2019; FRANÇA, 2019). Aracaju, agora com seus 48 bairros e sem a Zona de Expansão está marcada pela lógica do consumo da arquitetura do medo, contraposta pela exclusão social, periferização da moradia informal e degradação da qualidade de vida. Enquanto isso, os aracajuanos, afetados pelos entraves socioambientais, pedem intervenção do Ministério Público para a efetivação dos direitos à cidade e aguardam novas regulamentações partilhadas democraticamente.

Contudo, na agenda da reforma urbana devem ser apontadas soluções para a continuidade dos espaços de legitimação das práticas urbanas substituídos pela política autoritária orientada pela ideologia da financeirização da cidade. A real representação paritária da sociedade durante o planejamento e acompanhamento das intervenções públicas, em espaços participativos de deliberação, radicaliza a democracia, erguendo o cidadão ao lugar de protagonista do pensar a cidade. Somente

## BOX I

garantindo a permanência popular na luta pelo direito à cidade será possível criar espaços de contestação para romper o círculo vicioso das políticas a serviço do capital, para converter-se em resultados de articulação política entre os atores que modelam e transformam o espaço urbano.

### Referências

ANTUNES, M. R. (2015). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju**: uma trajetória incompleta. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Sergipe. Laranjeiras.

FRANÇA, S. L. A. (2017). **O longo e interminável processo da revisão do Plano Diretor de Aracaju** – Doze anos à espera de uma nova lei. Aracaju. Disponível em: <https://blogdomax.net/noticias/artigo-o-longo-e-interminavel-processo-da-revisao-do-plano-diretor-de-aracaju-doze-anos-a-espera-de-uma-nova-lei>. Acesso em: 27 maio 2022.

FRANÇA, S. L. A. (2019). **Vetores de expansão urbana**: estado e mercado na produção da habitação em Aracaju/SE. São Cristóvão: Editora UFS.

## BOX II

### Planejamento urbano e metropolitano, um ideal?

Vera Lúcia Ferreira Motta Rezende

A ideia de um planejamento regional ou nacional no Brasil se irradiou ao longo do século XX no ambiente profissional dos urbanistas, engenheiros ou arquitetos, com registros na literatura técnica e em seminários, num processo em que a crença ou o descrédito em suas propostas gera a criação de comissões e instituições com esse fim ou o encolhimento de iniciativas. Esse é o tema que recuperamos de forma sintética, destacando marcos institucionais e alguns autores que contribuem para fundamentar esse caminho.

Na década de 1950, a constatação do crescimento incontrolável de metrópoles no Brasil, como na América Latina, acelerou a busca por instrumentos de planejamento como forma de atenuar seus efeitos. As ideias sobre um tipo de planejamento regional ou nacional não nasceram, contudo, nessa década, mas evoluíram desde os anos 1920, a partir de um processo de reflexão sobre propostas e experiências de outros países. Surgiram como desenvolvimento da argumentação de um necessário urbanismo, de um Plano Diretor, do planejamento e gestão da cidade e das comissões de planejamento, num debate que evoluiu para as bases de um planejamento integral com a criação de instituições regionais e nacionais.

Nesse período se destacaram as ideias divulgadas pelo engenheiro paulista Luiz Ignácio de Anhaia Mello, como autor e professor de Urbanismo. Em um livro de 1929, reúne e discute experiências internacionais, em especial dos Estados Unidos da América e da Inglaterra. Um elemento inspirador

## BOX II

é o Plano Regional para Nova Iorque<sup>21</sup>, publicado em 1930, divulgado de forma ampla pelo alcance espacial e temático ao incluir 22 condados e prever uma população futura de 20 milhões de habitantes.

A partir da década de 1930, no antigo Distrito Federal, se destacou também um grupo de profissionais que lutou e publicou artigos em defesa do urbanismo: Armando de Godoy (1935,1943), editor da *Revista Municipal de Engenharia*; Washington Azevedo (1934, 1935); Carmem Portinho (1934); José Octacílio Saboya Ribeiro (1936, 1958); Adalberto Szilard e José de Oliveira Reis (1950).

Os congressos, dentro e fora do Brasil, são momentos valiosos para a construção de consensos em torno da necessidade de planejamento, do equacionamento da questão habitacional e de institucionalização do urbanismo. Em 1940, no V Congresso Pan-Americano de Arquitetos, em Montevideu, se propôs a criação de Institutos Nacionais da Vivenda em cada um dos países ali representados. No ano seguinte, no 1º Congresso Brasileiro de Urbanismo, defendeu-se a elaboração de Planos Diretores, regionais e nacionais e a criação do Departamento Nacional de Urbanismo, bem como de Planos Regionais, para controle do desenvolvimento econômico do país, permitindo-se prever meios de comunicação e de transporte eficientes e econômicos (MARTINS, 1942). Propôs-se, ainda, a realização de um plano nacional para efetuar a ligação dos diversos Planos Regionais e a criação de um Departamento Nacional de Urbanismo, baseando-se no Plano Regional para Nova Iorque.

O planejamento como teoria e prática, divulgado a partir do final da década de 1950, antecipou as mudanças institucionais que

---

<sup>21</sup> O Plano Regional de Nova Iorque, após sete anos de pesquisas, concluído em 1930, atingiu uma área de 4.263,00 milhas quadradas. Sua coordenação, entregue ao urbanista inglês Thomas Adams, mostra a importância do planejamento inglês como difusor de iniciativas nesse campo.

## BOX II

estariam por vir nas décadas posteriores. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), instituição de liderança no campo de estudos urbanos, sediada no Rio de Janeiro, afirmou o ideário do planejamento em artigos na *Revista de Administração Municipal*, reproduzidos no livro *Leituras de Planejamento e Urbanismo* (1965).

Autores, entre os quais Hélio Modesto (1959, 1960), Wit-Olaf Prochnik (1958), Francis Violich<sup>22</sup> (1960), Diogo Lordello de Mello (1960) e Rubens de Mattos Pereira (1963, 1965), publicaram na *Revista de Administração Municipal*<sup>23</sup> e advogaram o planejamento, regional, metropolitano, ou urbano em contraposição ao urbanismo. A crítica a esse último se orientou para a irracionalidade dominante na atividade, além de sua orientação para aspectos físicos, sem a integração entre os diferentes níveis da administração e sem a atenção a questões de fundo social ou econômico.

A inexistência de planejamento no Brasil, atividade possível para orientar racionalmente o fenômeno da urbanização, foi vinculada às condições de atraso do desenvolvimento do país. A ausência de centralização de sua responsabilidade a partir de um órgão nacional é condenada. Em substituição, propôs-se um planejamento que, atualizado em padrões internacionais, se caracteriza por ser racional, integrado, hierarquizado e baseado em instituições, que extrapola o nível físico territorial. O planejamento integral e governamental reuniria União, estados e municípios, estabelecendo a distribuição de responsabilidades entre esses níveis, que se complementariam sem lacunas, apoiados em instituições.

<sup>22</sup> Consultor e professor da University of California, em Berkeley (EUA).

<sup>23</sup> Os artigos publicados em diferentes números da *Revista de Administração Municipal* estão reunidos no livro *Leituras de Urbanismo* editado pelo IBAM em 1965. Para detalhes, conferir Rezende, 2012.

## BOX II

O debate sobre os problemas do crescimento das metrópoles foi marcado pelo 1º Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) (1963), organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que apontou a necessidade de instrumentos de controle do solo urbano. O documento final do seminário indica a criação de um órgão central para coordenar a política habitacional e territorial do país, além de diretrizes para o Plano Nacional Territorial e para o Plano Nacional de Habitação. O ideal do planejamento ganhou corpo, e as ideias se articularam na busca por uma nova forma de planejar as cidades, as regiões e o território nacional, assim como modelaram instituições a serem criadas.

Após o Golpe de 1964, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), ambos em 1964, iniciou-se a formulação de uma política nacional de habitação e de planejamento territorial, com a centralização dos instrumentos e fundos para a sua implementação. Ao SERFHAU, a partir de 1966<sup>24</sup>, coube a elaboração e coordenação da política nacional no campo do planejamento local integrado, ou seja, o planejamento em nível regional e municipal, nos aspectos econômico, social, físico e institucional. Sua atuação se subordinava ao BNH, responsável pela gestão do sistema financeiro de habitação e pela intervenção nas cidades através de construção de habitações e, mais tarde, de infraestrutura de saneamento, sem vínculos com o planejamento metropolitano ou regional<sup>25</sup>. Em 1967, com a entrada dos recursos do FGTS no BNH, a iniciativa de planejar e definir a política urbana nacional<sup>26</sup> se enfraqueceu diante

<sup>24</sup> O SERFHAU é regulamentado pelo Decreto Federal nº 59.917/1966.

<sup>25</sup> Apesar do impacto, as ações desencadeadas pelo BNH não se enquadram no âmbito do planejamento ou organização do espaço intraurbano (VILLALBA, 2004).

<sup>26</sup> Em 1976, cogita-se a transformação do BNH em Banco Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 1976).

## BOX II

do impacto do banco nas cidades brasileiras. O SERPHAU foi extinto em 1974.

Na década de 1970, a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e de Política Urbana (CNPU) (1974), posteriormente, transformada em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)<sup>27</sup>, assim como do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, conferiram ao governo federal os instrumentos necessários e os recursos financeiros para a execução da política metropolitana.

Em 1973, foram criadas oito regiões metropolitanas brasileiras<sup>28</sup>, acrescidas, em 1974, do Rio de Janeiro<sup>29</sup>. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 1976) incorporou a noção de serviços comuns que justificava a atuação metropolitana além dos limites municipais, e um novo conceito de divisão administrativa, não mais restrita aos limites territoriais e jurisdicionais. Por outro lado, a integração ou inter-relacionamento de entidades administrativas se faria premente, diante do serviço comum como elemento catalisador (idem, p. 151).

Passos importantes foram dados em direção à política urbana e regional, com a instituição de fundações, órgãos de planejamento, captação e distribuição dos recursos federais nas regiões metropolitanas. Algumas mais tarde viriam a ser enfraquecidas por razões, principalmente, políticas. Merece destaque o caso da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (FUNDREM)<sup>30</sup> na estrutura do Estado

<sup>27</sup> Decreto nº 74.156/1974 cria a CNPU para acompanhar o sistema de regiões metropolitanas e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Decreto nº 83.355/1979 cria o CNDU.

<sup>28</sup> Lei Complementar nº 14/1973.

<sup>29</sup> Pela Lei Complementar nº 20/1974, com a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, a região se inclui no conjunto das Regiões Metropolitanas.

<sup>30</sup> Decreto-Lei nº 14 de 15 de março de 1975 e Decreto-Lei nº 18 de 15 de março de 1975.

## BOX II

do Rio de Janeiro. Em face do entendimento do papel relevante do planejamento regional, do reconhecimento dos problemas intermunicipais e da possibilidade de um projeto comum das cidades que compõem a região, grande parte das verbas federais destinadas ao processo da fusão do Estado do Rio com o Estado da Guanabara passa por esse órgão. Razões políticas relacionadas à existência de um órgão com competências e recursos tradicionalmente afetos às prefeituras e ao governo do estado o transformam em alvo de reações. A FUNDREM foi gradativamente enfraquecida em suas decisões e na capacidade de financiamento, sendo extinta em 1986.

Na década de 1970, propostas de leis manifestaram a preocupação com a questão metropolitana ou regional. Estudos desenvolvidos pelos Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Brasileiro de Planejamento Econômico e Social (IPEA) contribuíram para a formulação de políticas urbanas que dialogaram com os planos de desenvolvimento. Em especial, com o II PND (período 1975-1979), que se propôs a transformar o Brasil numa potência emergente, deslocando-a do mundo subdesenvolvido. No nível territorial, buscou o fortalecimento e a estruturação do sistema urbano nacional e dos subsistemas regionais e a eliminação dos desequilíbrios regionais.

Normas sobre o limite ao aproveitamento de terrenos urbanos, considerado parte essencial dos problemas metropolitanos, foram também objeto de versões desde 1976 e integraram finalmente o Anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano nº 775 sobre a política nacional de desenvolvimento urbano, enviado ao Congresso Nacional em 1983.

Após a Constituição de 1988, com o fortalecimento dos municípios, uma leitura estreita parece toldar a importância

## BOX II

da atuação regional. Com a aprovação da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, as atenções se voltaram ainda mais para os Planos Diretores e os instrumentos instituídos. Entretanto, essa mesma lei reforça uma abrangência para o planejamento mais amplo que o estritamente municipal, já que para seu fim deveriam ser utilizados “planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (art. 4º).

Poderíamos constatar um retrocesso na atuação formal de um tipo de planejamento que aja nos âmbitos intermunicipal, metropolitano ou regional? Ideias e propostas debatidas ao longo de anos perderam a força, num processo que parece se esgotar antes de atingir os objetivos enunciados. Razões políticas e institucionais fundamentam em parte os obstáculos para executar ou manter antigos avanços. Algumas se destacam, como o tradicional conflito entre descentralização *versus* centralização de decisões, como a desconfiança em relação à atuação da União sobre as demais instâncias, mesmo após a redemocratização do país em 1983 e, ainda, o descrédito em relação a iniciativas e políticas tecnocráticas distantes da realidade local. No caso das regiões metropolitanas, a luta política entre prefeitos e prefeituras com fundações de desenvolvimento na divisão do poder de decidir sobre recursos e obras levou inclusive à extinção, como vimos.

Nesse longo caminho, por outro lado, a pressão exercida pela premência na organização em torno de interesses comuns recuperou a ideia de um nível de cooperação que justifica a atuação além dos limites municipais em busca de ganhos de escala. Municípios se reúnem em consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação nas áreas de saúde, transportes, saneamento, coleta de resíduos sólidos, revelando que o ideal do planejamento

## BOX II

intermunicipal ou metropolitano segue vivo. Além disso, questões que exigem capacidade técnica e de gestão e, também, expressivo volume de recursos, como sistema viário, habitação e saneamento básico, levam à necessidade de reposicionamento do estado em sua função institucional no quadro metropolitano.

A Lei nº 13.089/2015<sup>31</sup>, Estatuto da Metr pole, após 10 anos de discussão, regula essa reinser o e afirma que “as regiões metropolitanas e as aglomera es urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual” (art. 10). Apesar de tentativas de altera es posteriores<sup>32</sup>, segue em vigência, contribuindo para o ideal do planejamento metropolitano.

### Referências

ANHAIA MELLO, L. I. (1929). **Problemas de urbanismo**: bases para a resolu o de problemas técnicos. São Paulo: Boletim do Instituto de Engenharia.

AZEVEDO, W. (1934). **Urbanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Casa Editora Enrico Velho.

AZEVEDO, W. (1935). **A organiza o técnica dos municípios**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti.

BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). (1976). **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposi es alternativas. Brasília/DF, 232p.

GODOY, A. (1935). O urbanismo nos Estados Unidos. **Revista da Diretoria de Engenharia**, ano III, n. 14, janeiro, p. 205-213.

GODOY, A. (1943). **A urbs e seus problemas**. Rio de Janeiro: Editora Jornal do Commercio, 336 p.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administra o Municipal. (1965). **Leituras de planejamento e Urbanismo**. Rio de Janeiro: IBAM.

<sup>31</sup> Lei Federal de 13 de janeiro de 2015.

<sup>32</sup> No período de 2015 a 2020, duas Medidas Provisórias buscaram alterar o Estatuto da Metr pole: a MP 818, acolhida na Lei n  13.683/2018 e a MP 862, sem seguimento.

## BOX II

PORTINHO, C. V. (1934). O critério científico do urbanismo. Rio de Janeiro: **Revista Municipal de Engenharia**, n. 8, jan.

REZENDE, V. F. M. (2012). A crítica ao urbanismo e o planejamento urbano e regional: ideias e propostas no início da década de 1960. **Anais do II Enanparq**. Natal/RN.

SABOYA RIBEIRO, J. O. (1936). **A cidade e o Estado, urbanismo, problema político, evolução urbana do Brasil**. Rio de Janeiro. (mimeo.)

SABOYA RIBEIRO, J. O. (1958). Por uma política de descentralização urbana. **Revista do Clube de Engenharia**, Rio de Janeiro, n. 267, nov.

VILLAÇA, F. (2004). Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. *In*: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: USP.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 8**

**Conflitos sociais e a luta  
pela reforma urbana na Região  
Metropolitana de Aracaju/SE**

FERNANDO ANTÔNIO SANTOS DE SOUZA

## **Introdução**

Os movimentos sociais urbanos em Sergipe e especialmente na Região Metropolitana de Aracaju (RMA) exerceram um papel importante junto aos conflitos que decorreram da crise urbana atual no sentido de implementar a reforma urbana e o direito à cidade. Trata-se da crise sistêmica provocada pela globalização financeira neoliberal que agravou as condições urbanas em todo o mundo. No Brasil, os avanços do ideário neoliberal e o desmonte institucional que foram praticados a partir de 2019 esvaziaram as conquistas sociais representadas pelo Movimento de Reforma Urbana, expressos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 de 2001. Os avanços neoliberais e os desmontes em nível nacional provocaram a criminalização e a desmobilização dos movimentos sociais em Sergipe, agravando a precarização da vida nas cidades.

Diante desse quadro, este capítulo foi estruturado no sentido de pontuar a discussão sobre: a) a ideia do direito à cidade e da reforma urbana propostas por Lefebvre, Harvey e Castells; b) a crise urbana atual como motor dos movimentos sociais; c) a nova configuração metropolitana de Aracaju como foco do conflito social; e, finalmente, d) os conflitos sociais na RMA.

### **A ideia do direito à cidade e da reforma urbana**

A ideia de direito à cidade e a reforma urbana têm uma história longa que se iniciou com as tensões decorrentes do crescimento das cidades capitalistas industriais e a crise urbana, como tem sido tratada no âmbito acadêmico, e seus desdobramentos, rupturas e disrupções. Com a publicação do ensaio “Direito à cidade”, escrito por Henry Lefebvre em 1968, surge no calor das “ruas, dos bairros, como um grito de socorro e

amparo de pessoas oprimidas em tempo de desespero” a ideia do direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 15). Ideia que foi incorporada aos movimentos sociais que se formaram na luta por cidades mais justas em todo o mundo naquele momento (MARICATO, 2011, 2013).

Lefebvre une o conhecimento sobre o espaço urbano à estratégia política, concebe o direito à cidade como direito à vida urbana, condição de humanismo e democracia. O direito à cidade para ele não seria uma condição possível dentro do sistema capitalista. Seria uma plataforma política a ser conquistada pelas lutas sociais, em oposição à mercantilização que transforma em ativo do capital o espaço da cidade. Assim, esclarece Lefebvre (2001, p. 112):

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia da segregação.

Para Harvey, a estratégia de luta pelo direito à cidade, de modo diferente de Lefebvre, deve se concentrar no espaço amplo da cidade e do urbano como o lugar e o ambiente da ação e da revolta política, funcionando como arma para os movimentos populares no sentido de deflagrar, não apenas uma mudança radical, mas revolucionária. Mesmo quando a luta tem uma perspectiva de raça, etnia, sexualidade e gênero, para Harvey “a concepção fundamental é que uma luta anticapitalista deve, em última análise, chegar às entranhas do sistema capitalista e

extirpar o tumor canceroso das relações de classe na produção” (2014, p. 218). Por fim, esclarece:

É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que existe, mas como um direito de recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental (p. 247).

Para Castells, fundamentado na teoria do poder da comunicação, os movimentos sociais urbanos na era da informação e da sociedade em rede têm uma força e um papel essencial nos rumos da mudança social. Assim, as relações de poder podem ser ameaçadas pelos movimentos sociais e conectados virtualmente, uma vez que essas relações são constitutivas da sociedade e, segundo ele, são exercidas por aqueles que detêm o poder e constroem as instituições de acordo com seus interesses particulares. Esclarece:

O poder é exercido por meio da coerção (o monopólio da vigilância legítima ou não, pelo controle do Estado) e/ou pela construção de significado na mente das pessoas, mediante mecanismos de comunicação simbólica. As relações de poder estão embutidas em instituições da sociedade, particularmente do Estado. Entretanto, uma vez que as sociedades são contraditórias e conflitivas, onde há poder há também contrapoder – que considero a capacidade de atores sociais desafiarem o poder embutido nas instituições da sociedade com o objetivo de reivindicar a representação de seus próprios valores e interesses (CASTELLS, 2013, p. 10).

Desse modo, os movimentos sociais em rede são eventos que possuem características híbridas. Eles ocorrem de forma virtual, representando o controle das pessoas e presencial, representando o controle da vida. Constituem-se em um contrapoder no sentido de serem capazes de alterar as relações instituídas.

Os cidadãos da era da informação tornam-se capazes de inventar novos programas para suas vidas com as matérias-primas de seu sofrimento, suas lágrimas, seus sonhos e esperanças. [...] Lutam contra os poderes constituídos identificando as redes que os constituem.

[...] Os movimentos sociais exercem o contrapoder construindo-se, em primeiro lugar, mediante um processo de comunicação autônoma, livre do controle dos que detêm o poder institucional. Como os meios de comunicação de massa são amplamente controlados por governos e empresas de mídia, na sociedade em rede a autonomia de comunicação é basicamente construída nas redes da Internet e nas plataformas de comunicação sem fio. As redes sociais digitais oferecem a possibilidade de deliberar sobre e coordenar as ações de forma amplamente desimpedidas (CASTELLS, 2013, p. 14).

Com relação à conjuntura socioeconômica e política mundial que acompanhou o nascimento dessas ideias no final dos anos 1960, observa-se que o padrão econômico capitalista industrial de desenvolvimento e as condições de vida nas cidades apresentavam sinais de crise e exaustão. Em reação a essa situação, despontaram, especialmente na Europa e na América Latina, movimentos sociais urbanos mobilizados pela luta por melhores condições de vida, incorporando a ideia do direito à cidade e a necessidade de reforma urbana. E 1968 foi o ano que

marcou o mundo com o movimento cultural pela liberdade e contra a sociedade capitalista de consumo. Vários movimentos sociais urbanos na esfera da reprodução social se formaram a partir de então.

Nesse momento, se instalou a discussão sobre a questão urbana tendo em vista a concentração metropolitana e as condições precárias de reprodução da mão de obra nas cidades (CASTELLS, 1983) que vão repercutir nos conflitos e lutas sociais no Brasil e, especificamente, na região metropolitana sergipana. Esses protestos, essencialmente urbanos, utilizavam os métodos tradicionais de mobilização política, baseados no corpo a corpo. A partir da década de 1980, com a emergência da ideologia neoliberal financeira e os avanços tecnológicos na área da informática e telemática, se instala a lógica de exclusão social urbana de forma sistêmica e os movimentos sociais urbanos sofrem uma inflexão.

Mais tarde, no final do século XX e início do século XXI, tiveram início os protestos e críticas à economia mundializada e aos avanços das políticas neoliberais financeiras que afetaram a vida de milhões de pessoas que viviam nas cidades. Surgiram, nesse período, os movimentos sociais urbanos organizados em rede, mobilizados por meio de tecnologias digitais com reivindicações contra a globalização financeira neoliberal (CASTELLS, 2013; MARICATO *et al.*, 2013). Nessa mesma época foram criados em Sergipe o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e o Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos (MOTU), que marcam a inserção política do estado de uma forma mais evidente junto à luta pela moradia urbana.

## **A crise urbana atual como motor dos movimentos sociais**

No final dos anos 1960, o esgotamento do padrão mundial capitalista industrial desencadeou a crise urbana cujos desdobramentos, disrupções e rupturas culminaram na crise atual das cidades, motivando conflitos que deram origem aos movimentos sociais. Nesse período, acompanhada pela revolução tecnológica, teve início a inflexão econômica do capitalismo imperialista mundial quando começou a transição do regime de acumulação da riqueza baseado no modelo industrial monopolista de produção para um padrão econômico cuja lógica privilegiada era financeira (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 1996).

O novo padrão de acumulação capitalista concentrou a renda, ampliou as desigualdades sociais ao mesmo tempo que precarizou o trabalho e alimentou a crise urbana (GUILLUY, 2020; SASSEN, 2016). A financeirização neoliberal global desmontou a estrutura social do trabalho baseada no Estado do Bem-Estar Social, no sindicalismo democrático e na oferta de pleno emprego, renda e seguridade social. As políticas de saúde, educação, desenvolvimento e crescimento urbano foram comprometidas. A nova estrutura do trabalho dá lugar ao empreendedorismo, à desregulamentação trabalhista e à insegurança social, atendendo aos requisitos da nova economia (ANTUNES, 2020). Consolidou-se a sociedade do desempenho (HAN, 2017) forjada na economia da competição que exige do indivíduo a sua inovação permanente. A sociedade emergente, comandada pelo mercado, é moldada pela naturalização da competição, na reafirmação da ideia de meritocracia e na vigilância.

A atual crise urbana é diferente da identificada pelos meios acadêmicos na década de 1970. Naquele momento, tratava-se de uma crise relacionada com a urbanização decorrente da

industrialização. Observa-se hoje o surgimento de uma tensão urbana de natureza sistêmica. Tal situação coloca em colapso a função da cidade ligada às necessidades de reprodução dos trabalhadores, abrindo espaço para a emergência da urbanização financeira, neoliberal globalizada, na qual a cidade se transforma em negócio (CARLOS, 2015).

A cidade deixa de ser palco dos conflitos decorrentes diretamente da contradição capital-trabalho. Se fortalece a cidade do espetáculo, dos grandes eventos, dos *shopping centers*, da mercantilização dos serviços públicos: transporte, saneamento básico, saúde, educação e cultura, enfim, da cidade inteligente, do *big data*, conectada, preditiva (MOROZOV, BRIA, 2019; MOROZOV, 2018). A vida de forma generalizada é monetizada.

O progresso da globalização financeira neoliberal ao mesmo tempo que desestabiliza o Estado do Bem-Estar Social, comprometendo a vida na cidade, enfraquece e desmobiliza as lutas sociais urbanas (DOWBOR, 2017; ROLNIK, 2015; ITURBE, 2009). A crise urbana que se estabelece passa a ser o novo fator dos conflitos nas cidades.

### **A nova configuração metropolitana de Aracaju como foco atual do conflito social urbano**

Em Aracaju e região metropolitana, o conflito social urbano passa a se estabelecer junto à emergência de uma nova configuração do território. Trata-se do território que decorre da inflexão do regime de acumulação capitalista industrial na direção do regime monopolista financeiro mundial, bem como das intervenções e dos impactos urbanos resultantes da atuação do Estado, do capital imobiliário e do desmonte neoliberal.

Nessa perspectiva, ressalta-se o desmonte institucional dos avanços constitucionais conquistados pelo Movimento

de Reforma Urbana, a desindustrialização, a privatização de empresas estatais, em especial da Petrobras, com repercussões negativas importantes para Sergipe; a reforma da previdência no sentido de sua privatização; e a falta de investimentos na educação, saúde e urbanização. Tudo isso ocorrendo em meio à crise econômica mundial, desencadeada a partir de 2008 nos Estados Unidos; à crise da democracia representativa; aos avanços de ideias fascistas. Enfim, o território urbano e a rede urbana polarizada pela metrópole se flexibilizam para atender as demandas do capital financeiro global neoliberal e da reestruturação do capital produtivo.

A partir de 2019, o desmonte do Estado de Sergipe levou à privatização do Aeroporto Internacional Santa Maria, localizado em Aracaju, à paralização das plataformas nos campos de águas profundas, à privatização de campos do Polo Petrolífero de Carmópolis, ao arrendamento da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados, ao encerramento das atividades na sede da Petrobras em Sergipe com o fim dos laboratórios e oficinas e à desativação do corpo administrativo, implicando no empobrecimento do estado. O resultado foi a perda de milhares de empregos diretos e indiretos, com o fim do pagamento de *royalties* e tributos, rompendo a cadeia produtiva e de serviços que mantinha Sergipe em uma situação socioeconômica privilegiada com relação ao Nordeste brasileiro, com consequências negativas impactantes para a vida urbana.

A participação do governo estadual e municipal tem sido fundamental no sentido de fortalecer a homogeneização e a expansão do tecido urbano em uma escala metropolitana por meio da implantação de equipamentos e da urbanização de áreas estratégicas para o desenvolvimento imobiliário. Essas ações uniformizam, legalizam e gentrificam o espaço das cidades conectadas em rede, consolidando o território como um negócio

financeiro cujas consequências sociais alimentam a crise urbana atual. Nesse sentido, foram construídas as pontes João Alves Filho e Marcos Freire II-Porto D'Anta, unindo Aracaju a Nossa Senhora do Socorro; a ponte Construtor João Alves, unindo Aracaju à Barra dos Coqueiros; e foram urbanizadas as orlas Pôr-do-sol, no bairro Mosqueiro, e a do bairro Porto D'Anta, nas periferias da capital.

Nesse movimento econômico, a malha urbana se expande, incorporando áreas até então excluídas do mercado imobiliário. A periferia urbana, as áreas de fragilidade ambiental, as ocupações ilegais são institucionalmente disponibilizadas, permitidas pela legislação, por meio de consórcios urbanos ou simplesmente legalizadas para fazer parte do mercado imobiliário. O Estado, nesse contexto, assume o papel de criar as condições territoriais e espaciais para viabilizar a cidade do mercado, apesar do discurso ideológico neoliberal sustentar o contrário.

No período de 2007 a 2013 (VOLOCHKO, 2015, p. 102), o capital internacional passa a ter uma atuação efetiva em Aracaju e região, contribuindo para a construção do novo padrão urbano segregado, espoliado e excludente.

A singularidade da financeirização da cidade e da habitação em Aracaju e região metropolitana se estabeleceu como um processo contraditório que envolveu o atendimento das demandas sociais históricas não resolvidas com relação ao direito à cidade e à reforma urbana, de um lado, e, do outro, com relação às demandas do capital financeiro nacional e internacional.

Assim, a transformação da cidade e da moradia em mercadoria e ativo financeiro implicou na negação das conquistas sociais consolidadas que universalizavam a habitação como direito absoluto, previsto na Constituição de 1988, na medida em que as mudanças econômicas no regime de acumulação capitalista e a inserção do Brasil no mercado global financeiro tiveram como

base a monetização do espaço urbano e da habitação, restringindo o acesso à cidade por meio de financiamento, deixando, desse modo, fora do mercado aqueles que não possuem renda.

A financeirização da cidade e da habitação levaram o mercado imobiliário a se expandir na direção dos espaços autoconstruídos, periféricos e pouco valorizados das cidades, ao mesmo tempo que se verificou a retração dos investimentos públicos em infraestrutura urbana e políticas sociais. Esses fenômenos foram bastante evidentes em Aracaju e nas cidades de Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e, em menor escala, em São Cristóvão, cidades que compõem a região metropolitana da capital sergipana. A ampliação do mercado específico da habitação para a população com menor poder aquisitivo ocorreu apoiada pelas políticas públicas de Estado, associadas ao capital financeiro.

O programa habitacional Casa Verde Amarela deu continuidade ao processo de financeirização da habitação iniciado na década de 1990 e, de certa forma, desacelerado a partir de 2003. Na verdade, esse novo programa consolida a ideia neoliberal de transformação da cidade e da moradia social em mercadoria e ativo financeiro, retirando a responsabilidade do Estado pelo desenvolvimento de políticas sociais, na medida em que a atuação do programa se direcionou para a homogeneização do espaço urbano e ampliação da malha urbana imobiliária, tendo como base de atuação a Lei Federal de REURB, utilizada no sentido de incorporar e legalizar áreas ilegais da cidade, por meio da regularização fundiária e inserção dessas áreas ao mercado imobiliário.

Ao contrário do programa Casa Verde e Amarela, o Minha Casa Minha Vida, de forma ambígua e contraditória, destinou subsídios financeiros para o segmento mais pobre, contemplando a participação democrática e construindo um número significativo

de moradias que atingiu a quantia próxima a 2 milhões de unidades em nível nacional, embora tenha, em última instância, contribuído para a incorporação das periferias urbanas ao mercado imobiliário sem os investimentos necessários em infraestrutura e estrutura urbanas. Viabilizando, dessa forma, a participação do capital financeiro junto à população sem condições de acesso ao mercado formal da habitação e de terras.

Assim, a crise urbana em Aracaju e sua região metropolitana se desdobrou, desmobilizando e desmontando os avanços e as conquistas dos movimentos sociais urbanos, consolidando a forma metropolitana concentrada e agora expandida com a incorporação das periferias das cidades à dinâmica imobiliária e a manutenção das favelas desassistidas.

A partir do final do século passado, de fato, assistiu-se a uma ruptura nas formas de mobilização e atuação política dos movimentos sociais urbanos que passaram a incorporar as novas tecnologias digitais de informação e comunicação e a utilizar as redes sociais emergentes como *modus operandi*, conferindo uma nova dimensão e alcance às reivindicações urbanas. Esses movimentos sociais organizados em rede foram marcados pela singularidade do contexto socioeconômico e político da crise sistêmica urbana sem precedentes em curso na história e que se desdobraram na luta contra os conflitos urbanos que constituem a crise atual das cidades brasileiras, marcada por uma nova configuração territorial metropolitana.

### **Conflitos sociais na Região Metropolitana de Aracaju**

Em Sergipe, os conflitos sociais se agravam em função do desmonte neoliberal. O empobrecimento do estado vem ocorrendo em meio aos avanços da globalização financeira neoliberal com repercussões diretas na configuração da sua rede

urbana e, de forma mais evidente, em sua região metropolitana onde se evidencia uma nova configuração territorial que sustenta a dinâmica imobiliária do capital financeiro. As perdas econômicas têm sido acompanhadas pela falta de investimentos estruturantes junto às cidades, pela atuação da prefeitura da capital Aracaju ajustada aos princípios neoliberais e pela dinâmica imobiliária excludente.

Os movimentos sociais que marcam os conflitos urbanos na RMA ainda são pouco expressivos. Apesar disso, são bastantes atuantes com repercussões e conquistas significativas, contribuindo para garantir os avanços do Movimento pela Reforma Urbana e as conquistas contidas na Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade (KOEZER, 2017).

Destacam-se os Movimentos dos Trabalhadores Sem Teto (MTST-SE) (SIMÕES, CAMPOS, RAFAEL, 2017) e o Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos no Estado de Sergipe (MOTU). O MTST-SE começou a se organizar em 2017, com o objetivo de lutar pela moradia e denunciar o déficit habitacional e a segregação socioespacial. Realizou a sua primeira ocupação localizada no bairro Japãozinho, na periferia da cidade de Aracaju. Essa ocupação foi nomeada como “Beatriz Nascimento” em homenagem à historiadora e militante negra sergipana, uma referência para a luta pela segregação racial e urbana no estado.

A ocupação Beatriz Nascimento, seguindo a metodologia nacional idealizada pelo MTST, implantou uma série de projetos junto aos ocupantes numa perspectiva crítica com o objetivo de promover os direitos humanos a partir das lutas sociais e da conscientização dos militantes no sentido da formação e emancipação política. Assim, adotando a prática pedagógica baseada em princípio de auto-organização sustentável, foram desenvolvidas e implantadas cozinha comunitária, biblioteca e brinquedoteca para as crianças e hortas agroecológicas, além de

ações culturais coletivas. As decisões dentro da ocupação eram tomadas em assembleias e todos os espaços foram construídos coletiva e solidariamente. Foram também realizados diversos atos públicos que culminaram com a promessa de doação da área pelo governo do Estado de Sergipe para a construção de um conjunto habitacional, concretizada recentemente neste ano de 2022.

Em 2018, o MTST-SE realizou sua segunda ocupação, na Coroa do Meio, bairro privilegiado de classe média de Aracaju, em área de especulação imobiliária, de posse da Empresa Municipal de Serviços Urbanos (EMSURB). A ocupação foi batizada de “Marielle e Anderson Vivem”, em homenagem à vereadora militante das causas populares no Rio de Janeiro-RJ, Marielle Franco e seu motorista, Anderson, executados. Dessa vez, a ocupação foi fortemente reprimida e criminalizada pela Guarda Civil Metropolitana de Aracaju, pelo governo do Estado de Sergipe e pelo Poder Judiciário. Os ocupantes, por meio de reintegração de posse violenta, foram removidos para um galpão industrial sem condições de habitabilidade. A criminalização do MTST a partir de 2019 desmobilizou a comunidade e enfraqueceu o movimento. Em março de 2022, após a morte de um militante da Ocupação Santa Maria na periferia de Aracaju, o MTST-SE realizou ato de protesto contra a violência urbana.

O MOTU surgiu em 2007 em Sergipe. Para esse movimento, a ocupação de terra é uma forma tática de reivindicação de áreas onde não há cumprimento da função social da terra e da propriedade urbana. Dessa forma, pressiona a intervenção do Estado no sentido de regularização fundiária, urbanização e revisão de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano Local (SANTOS, 2017).

Com o objetivo de fomentar uma postura de contestação e resistência política em razão do descumprimento da função social da terra e da propriedade privada no espaço urbano, o

movimento pretendia desenvolver ações a partir da ocupação de áreas públicas e privadas, empreendimentos inacabados ou abandonados, reivindicando a Reforma Urbana. Nos oito anos iniciais de existência no Estado de Sergipe, o movimento teve participação significativa na discussão e encaminhamento dos conflitos urbanos do estado. Realizou um total de 29 ocupações, sendo 22 acampamentos. Foram realizadas 8 ocupações e 7 acampamentos em Aracaju; 4 e 1 respectivamente na Barra dos Coqueiros; e apenas 1 ocupação em São Cristóvão. A mobilização é feita de forma semelhante ao MTST. As famílias que necessitam de habitação são organizadas por meio de um processo de conscientização política, gerando possíveis lideranças que levarão à frente a luta.

Enfim, os resultados recentes mais evidentes do movimento econômico global financeiro neoliberal na esfera urbana e habitacional podem ser verificados pela redução da atuação do Estado na produção de cidades e moradias sociais, gentrificação, homogeneização e mercantilização do espaço urbano, ampliação da pobreza, exclusão e segregação socioespacial. As conquistas sociais incorporadas à Constituição de 1988, fruto da organização política de lideranças populares, sindicais, profissionais, religiosas, intelectuais, parlamentares, de pesquisadores acadêmicos, ONGs e do Movimento de Reforma Urbana, estão enfraquecidas.

Destaca-se a importância da necessidade de retomada da luta pela reforma urbana e direito à cidade na RMA no sentido de enfrentar as singularidades e os conflitos decorrentes da crise urbana atual, cujo padrão é perverso e favorável sobretudo à especulação imobiliária financeira internacional. Nesse sentido, o ativismo social deve priorizar uma agenda que reconheça os desdobramentos, disrupções e rupturas relacionados com a globalização financeira neoliberal apoiada pela liberdade irrestrita

de mercado, que deixa de fora do crescimento e desenvolvimento a maioria da população pobre das cidades.

Assim, confirmam-se as ideias de Henry Lefebvre que sustenta que o enfrentamento da crise passa por uma revolução urbana que deve ser antissistêmica; pelas ideias de David Harvey sobre o direito à cidade, que defende que é possível a construção de cidades mais justas e democráticas; e as ideias de Manuel Castells, que entende que os movimentos sociais em rede são uma esperança.

## Referências

ANTUNES, R. (2020). Trabalho itinerante e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. *In*: NOGUEIRA, A. M. et al. **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo.

CASTELLS, M. (2013). **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar.

CASTELLS, M. (1983). **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CHESNAIS, F. (2005). Introdução. *In*: CHESNAIS, François. (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo.

DOWBOR, L. (2017). **A era do capital improdutivo**. 2. ed. São Paulo: Autonomia Literária.

GUILLOY, C. (2020). **Fim da classe média**: a fragmentação das elites e o esgotamento de um modelo que não constrói sociedades. Rio de Janeiro: Editora Record.

HAN, B-C. (2017). **Sociedade do cansaço**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes.

HARVEY, D. (2014). **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes.

HARVEY, D. (1996). **Condição pós-moderna**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola.

ITURBE, A. (2009). **O sistema financeiro e a crise da economia mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luis e Rosa Sandermann.

KOEZER, M. P. (2017). **Resistências urbanas**: ações poéticas, fronteiras políticas, as vozes de movimentos coletivos na disputa pela cidade.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

LEFEBVRE, H. (2001). **Direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro.

MARICATO, E. (2011). **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes.

MARICATO, E. *et al.* (2013). **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram a rua no Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior.

MOROZOV, E. (2018). **Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política**. São Paulo: Ubu Editora.

MOROZOV, E.; BRIA, Francesca. (2019). **A cidade inteligente: tecnologias urbanas e democracia**. São Paulo: Ubu Editora.

ROLNIK, R. (2015). **Guerra dos lugares: a colonização da Terra na era das finanças**. São Paulo: Boitempo.

SANTOS, J. E. (2017). **A luta por habitação popular: a espacialização do Movimento Organizado dos Trabalhadores Urbanos (MOTU)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. São Cristóvão.

SASSEN, S. (2016). **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. São Paulo: Paz e Terra.

SIMÕES, G.; CAMPOS, M.; RAFAEL, R. (2017). **MTST vinte anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária.

VOLOCHKO, D. (2015). A moradia como negócio e valorização do espaço metropolitano. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto.

## BOX III

### **A comunidade e suas lutas pelo direito à cidade na Região Metropolitana de Aracaju**

José Dias Firmo dos Santos e Nathan Ferreira Barreto

A luta das comunidades pelo direito à cidade na Região Metropolitana de Aracaju (RMA), nas últimas décadas, tem sido semelhante àquelas travadas em outras capitais e centros urbanos. Essa constatação se dá à medida que nos lembramos da nossa pauta entre o final dos anos 1970 e o início da década de 1990, comparada com a atual e, também, com as demais regiões metropolitanas.

Até o final dos anos 1980 a demanda por moradia adequada, saneamento ambiental, ampliação do transporte coletivo era latente. Mas somente a partir da década de 1990 a pauta urbana adquiriu ares de disputa e de maior conscientização dentro das comunidades. A organização dos movimentos sociais, tendo um olhar mais preocupado com o real cumprimento do direito à cidade, em especial aqueles grupos mais vulneráveis, cresceu com o apoio da Igreja Católica e de setores da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Além disso, a pressão natural, evidenciada pela disputa pelo espaço na RMA, travada pela voracidade que o mercado imobiliário avança sobre o solo urbano, vai criando, no seio dos movimentos sociais, a necessidade da organização e da apropriação de elementos importantes para o enfrentamento do protagonismo do capital, diante da omissão do poder público.

Vale ainda lembrar que alguns fatores históricos, que antecederam a organização dos movimentos urbanos, foram decisivos para que essas entidades se fortalecessem. O impulso econômico proporcionado com a implantação da Petrobras, a criação e o crescimento da Universidade Federal de Sergipe (UFS) na RMA, a partir dos anos 1970, atraiu grande quantidade

## BOX III

de novos moradores de municípios de Sergipe e até oriundos da Bahia e Alagoas. Isso acarretou a demanda por espaços de moradia, cujo não atendimento provocou a ampliação dos assentamentos precários e pressão pelo fornecimento de serviços públicos como água, esgoto, energia, transporte público etc. Nesse cenário, militantes dos movimentos sociais ainda tateiam na organização das suas lutas, enquanto alianças entre capital e poder público se apropriam intensamente do solo, degradando o meio ambiente e agravando as condições urbanas para famílias mais carentes da RMA, em prol da lucratividade, especialmente nas áreas nobres. Segundo Felizola (2012, p. 76 e 83-84),

Bairros de Aracaju, como Atalaia, Coroa do meio, Orlando Dantas, Augusto Franco, 13 de julho e Farolândia, surgiram do aterramento dos mangues. Os grandes grupos econômicos, que tiveram os políticos do primeiro escalão como os seus principais parceiros, dominaram e controlaram o espaço urbano, transformando verdadeiros santuários ecológicos, em zona de disputa geoeconômica, através da especulação imobiliária. É importante destacar nesse período histórico, a visão do movimento ambiental ainda era muito primária na população em geral, tanto que os primeiros ambientalistas sergipanos provinham de um arquétipo estudantil que permitia leituras diferenciadas, pois no geral o tema não era discutido no Nordeste.

Por outro lado, em outros bairros carentes de oportunidades urbanas, as ocupações irregulares avançam a todo vapor, a exemplo das zonas norte e oeste de Aracaju, nas bordas do Complexo Taiçoca, Conjunto Jardim e Parque dos Faróis, em Nossa Senhora do Socorro, no entorno da Grande Roza Elze, em São Cristóvão e em alguns pontos na Barra dos Coqueiros.

## BOX III

Uma das grandes lutas das entidades ligadas aos movimentos sociais, que guardam relação com o planejamento urbano e com o cumprimento do direito à cidade, refere-se às várias tentativas por parte do governo do Estado de Sergipe e da Prefeitura de Aracaju, de retirada dos moradores das palafitas do manguezal do Apicum, no bairro Coroa do Meio. Embora os argumentos se baseassem na preservação ambiental e na melhoria da qualidade de vida dos moradores, que viviam sob condições de extrema precariedade, sabíamos que se tratava de uma forma de retirar vizinhos “indesejados” de uma área nobre, próximo a um *shopping center* e à Orla de Atalaia.

Na Zona de Expansão Urbana de Aracaju (ZEU) essa dinâmica de exclusão também foi reproduzida. A exclusividade em morar em condomínios fechados, distante do caos urbano, próximos à natureza, potencializou a especulação imobiliária na região. Essa ocupação desenfreada atingiu sobretudo a população mais carente e os nativos da região, que vivem em pequenos sítios. São eles que convivem com a degradação ambiental, ineficiência do esgotamento sanitário, desmontes de dunas e aterramento de lagoas de drenagens, várzeas e mangue e ausência da macrodrenagem, traduzindo em alagamentos e inundações, em função da atuação do capital imobiliário. É nesse panorama de luta que surgiram os primeiros movimentos sociais na região.

Nesse sentido, a participação popular das comunidades da ZEU exemplifica a luta pelo direito à cidade, com ênfase no direito de pertencer e valorizar sua identidade, diante de quatro situações: a) a judicialização dos conflitos ambientais (alagamentos e desmontes de dunas); b) a transformação, em 2021, da ZEU em seis bairros, sem apresentar e sequer ouvir os moradores; c) a retirada da Ocupação das Mangabeiras; d) a disputa por territórios entre os dois municípios, que perdura anos, travada nas decisões judiciais.

## BOX III

Palco de intenso debate nas comunidades e entre suas lideranças e o poder público municipal, junto ao Ministério Público e Justiça Federal na perspectiva de cumprir as normativas, a ZEU foi objeto de determinação judicial que bloqueou novos licenciamentos de quaisquer empreendimentos desde 2009 até que seja implantado o sistema de drenagem.

Vale apontar que dessa mesma maneira, em 2014, o bairro Jabotiana, também espaço de alagamentos e de famílias desalojadas nos meses de chuvas, decorrentes da impermeabilização do solo em face do rápido crescimento imobiliário local, em 2014 foi objeto para a melhoria das condições urbanas e ambientais. O resultado também foi a suspensão de novos licenciamentos pela Justiça Federal, obrigando, além da implantação do sistema de drenagem, esgotamento sanitário e a dragagem do Rio Poxim, discutidos amplamente durante esses anos junto à gestão pública e líderes comunitários.

O segundo entrave da ZEU refere-se ao envio, tramitação e aprovação imediata do Projeto de Lei transformando espaços com características de povoados em bairros, com o discurso de agregar investimentos públicos, mas, por outro lado, abrindo fronteiras para o crescimento e, conseqüentemente para agressões à flora e à fauna, sem contar com o desrespeito ao sentimento de pertencimento, à cultura e costumes daquelas comunidades.

Durante a pandemia da Covid-19, no bairro 17 de Março (sul da capital), na Ocupação das Mangabeiras, retirando mais de 1.000 famílias de barracos em plena pandemia (julho de 2020), com a promessa de construção de 1.102 casas, que será o Conjunto Irmã Dulce dos Pobres, retirando para isso, o pomar de mangabas que servia como fonte de renda para a comunidade. Várias instituições e os movimentos populares questionaram essa ação, cujo desconhecimento dos moradores sobre o projeto

## BOX III

ficou evidente, numa situação de insegurança habitacional e crise econômica atual.

Por fim, a disputa territorial entre os municípios de São Cristóvão e Aracaju, referente à faixa oeste limítrofe da ZEU/Santa Maria, que perdura há anos, travada na justiça, novamente levantou discussões e questionamentos entre os moradores sobre pertencimento e identidade, questões que abrangem muito além de limites administrativos. Infelizmente, mais uma vez, a população é afastada do direito de participar, ser ouvida e opinar em tomada de decisões que impactam diretamente a sua vida.

Em São Cristóvão, a urbanização no entorno da Universidade Federal de Sergipe se deu inicialmente de forma precária, com o parcelamento do solo sob a forma de loteamento, porém sem a implantação de infraestrutura e serviços suficientes para atender àqueles moradores. Nas vizinhanças do principal loteamento, o Roza Elze, nasceram as primeiras ocupações irregulares. Anos depois, com a construção do Conjunto Brigadeiro Eduardo Gomes, mais ocupações surgiram, como o Barreiro (atual Bairro Marcelo Déda) e o Oco do Pau (atual Madre Paulina), atraídas pela presença da Universidade Federal de Sergipe, outras como forma de pressão daqueles que não foram contemplados nos sorteios de habitações daquele conjunto habitacional, financiado através do Banco Nacional de Habitação (BNH). A fixação de moradores naqueles assentamentos, à época, foi à custa de muita luta e muito sacrifício, entretanto desprovida do entendimento sobre o protagonismo dos movimentos organizados na defesa do planejamento urbano e do direito à cidade.

No decorrer dos anos, com a forte necessidade de organização dos diversos atores dessas comunidades, a compreensão quanto ao direito à cidade foi-se moldando, a ponto de tomarem o protagonismo nos processos de elaboração e de revisão do Plano Diretor de São Cristóvão em 2009 e 2020.

## BOX III

Em Nossa Senhora do Socorro, a luta pelo direito à cidade de forma organizada se deu de forma semelhante à São Cristóvão, especialmente com a construção dos diversos conjuntos habitacionais no Complexo Taiçoca. Antes disso, o sentimento de organização das comunidades pelo protagonismo social no planejamento urbano e luta pelo direito à cidade era praticamente inexistente, mesmo naquelas cujos históricos de luta e disputa foram mais evidenciados, como Parque dos Faróis, Pai André, Conjunto Jardim.

A consolidação dos conjuntos habitacionais do Complexo Taiçoca (João Alves Filho, Marcos Freire I, Marcos Freire II, Albano Franco) e do Distrito Industrial de Nossa Senhora do Socorro, das comunidades próximas como resultado da atração de expressiva população externa, trouxe para os moradores uma visão acerca do direito à cidade, diferentemente das demais.

No município de Barra dos Coqueiros, historicamente há uma ligação muito forte da luta cultural e artesanal com a luta urbana. Pescadores, grupos folclóricos, artesãos, pequenos agricultores formavam uma identidade forte, que se refletiu na organização de moradores, com atuação na elaboração do Plano Diretor, aprovado em 2006.

Nos anos 2000, observou-se a consolidação do movimento pelo direito à cidade em Aracaju. Em São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e, depois, Barra dos Coqueiros, esse movimento ganhou contornos com a intensificação da ocupação nos aglomerados urbanos chamados de dormitórios, ou seja, formados a partir dos grandes conjuntos habitacionais e das comunidades periféricas, dos loteamentos sem infraestrutura, ainda que regulares ou mesmo os irregulares, e das ocupações urbanas. Com isso, fica evidenciado que a participação dos movimentos de resistência nas três cidades vizinhas à capital nasceu e se consolidou muito mais em função da chegada de

## BOX III

novos espaços urbanos do que pela organização das suas populações centrais e originárias.

Os movimentos sociais urbanos na RMA, com pauta focada no direito à cidade, são relativamente recentes e ainda com lampejos de avanços e recuos. A compreensão e o reconhecimento da cidade democrática e livre de segregações ainda carecem de muita luta e mobilização, embora a necessidade de defender uma cidade mais justa venha “produzindo” atores com outro olhar sobre Aracaju e o seu entorno.

A agressividade do mercado imobiliário (no sentido predatório do solo e no sentido de forte propaganda do produto imobiliário) e a omissão (às vezes alianças) do poder público têm exigido dos movimentos sociais maior atuação na busca de soluções e até mesmo na tentativa de barrar intervenções prejudiciais ao meio ambiente e ao acesso à cidade democrática.

No âmbito do planejamento participativo, através do instrumento do Plano Diretor Municipal, os processos de elaboração, revisão ou tentativas de revisões, têm sido acompanhados pelas comunidades através de sua participação com intervenções com propostas, conteúdo, articulação e, também, pressionando os Poderes Executivo e Legislativo.

As tentativas de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju é um dos grandes marcos dessa luta. Nesse cenário, as organizações sociais vêm desempenhando um papel importante no sentido de cobranças e contribuições à luz das suas demandas, embora não tenham sido efetivadas.

As revisões dos Planos Diretores de São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro também têm proporcionado palco de debates e intervenções dos movimentos sociais. Das três cidades, Barra dos Coqueiros teve atuação expressiva dos militantes dos movimentos sociais, tendo em vista

## BOX III

a forte intervenção imobiliária apresentada nas duas últimas décadas. A elaboração desse Plano Diretor, no âmbito do Poder Executivo, se deu com a abertura de canais de diálogo com a população e com um processo de nivelamento sobre a importância desse instrumento para a cidade. Além disso, foram distribuídas cartilhas, vídeos, panfletos e faixas, para informar e mobilizar a população local.

Entretanto, embora no processo de construção a proposta fosse um Plano Diretor democrático, a cidade não conseguiu manter essa concepção nos anos seguintes. As investidas de segmentos econômicos sobre normas urbanas fizeram com que a prefeitura municipal e a Câmara de Vereadores desconfigurassem aquele Plano Diretor, comprometendo a harmonia entre sociedade/flora/fauna/cidade, num território de extrema fragilidade ambiental.

Nesse momento em que o poder da militância foi testado, a intervenção popular não partiu para o enfrentamento contra o poder “invisível” do mercado imobiliário, responsável pela reestruturação socioespacial e artificialização da paisagem. Foram inseridos inúmeros condomínios horizontais, orquestrado pelas alterações normativas. A tendência é que isso deva se acentuar.

Para a formação de uma massa crítica e defensora do planejamento urbano que democratize a efetivação do direito à cidade, o que vem acontecendo na Barra dos Coqueiros é um sinal negativo, já que uma grande fatia da população não “vive” a cidade, e nem cria raízes com o cotidiano. Pela proximidade com a capital – separada apenas pelo Rio Sergipe –, os residentes nos condomínios usufruem da cidade apenas como dormitório, sendo que as atividades diárias de trabalho e transações financeiras, como compra, venda e consumo de serviços se dão na capital.

## BOX III

A elaboração e aplicação do Plano Diretor de São Cristóvão teve processo semelhante ao de Aracaju e Barra dos Coqueiros – antiga capital e quarta cidade mais antiga do país, cuja Praça São Francisco é tombada pela UNESCO como patrimônio mundial –, e a concepção do Plano Diretor precisou desse olhar somado à preocupação com os seus aglomerados urbanos dispersos, como Grande Roza Elze e sua extensa área rural.

Por fim, retoma-se a problemática da mobilidade, que afeta em ampla escala as capitais brasileiras, demonstrando a gravidade na pandemia da Covid-19. A luta pela licitação do transporte coletivo na RMA e contra os aumentos da tarifa se somam aos questionamentos se o modelo de gestão do transporte atende a interesses privados ou à garantia da universalização dos direitos sociais básicos, como o de ir e vir, exigindo melhorias e qualificação desses serviços aos trabalhadores que se deslocam diariamente.

Apesar do aumento das tarifas se constituírem tema propulsor da onda de manifestações populares de junho de 2013, a pauta se ampliou sobre a falta de priorização dos investimentos públicos para, de fato, solucionar problemas que afetam a maioria da população, como habitação, saúde e educação, em detrimento dos gastos excessivos com eventos esportivos. Ou seja, uma grande demonstração da necessidade de reforma urbana e da retomada de um novo formato de democratização das decisões e do protagonismo popular na construção de cidades mais justas e equilibradas.

Nessa perspectiva, as resistências enfrentadas pelos movimentos sociais urbanos na luta pela redução das desigualdades sociais e o acesso às cidades e suas oportunidades, embora entre recuos e avanços, sobretudo a partir da pandemia da Covid-19, articulam, às vezes de forma mais organizada e articulada, outras mais isolada e pontual, algumas frentes do

## BOX III

direito à cidade, com ênfase no direito à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente sustentável, à mobilidade urbana, a espaços públicos de qualidade. É importante enfatizar que precisamos enfrentar novos desafios postos à organização popular na perspectiva contemporânea do empreendedorismo urbano. Novos espaços, forças, posições, articulações podem diluir fronteiras entre participação social e ação política.

### Referências

FELIZOLA, M. P. M. (2012). **A trajetória dos movimentos socioambientais em Sergipe** – Personagens, instituições e estratégias de comunicação. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal.

## BOX IV

### O simbolismo do direito à cidade nas metrópoles

Jussara Maria Moreno Jacintho

#### Introdução

Qualquer esforço hermenêutico em torno da política urbana que tenha como propósito colimar em sua concretização, sobretudo por meio de ações governamentais, deve ser construído a partir da compreensão de que não existe a política pública urbana, sem compromissos e escolhas orçamentárias, atribuídas e realizadas pelo Poder Executivo, que são referenciadas no modelo econômico inaugurado pelo art. 170 da Carta Republicana de 1988, ainda que esse modelo esteja em processo de desintegração desde o golpe parlamentar de 2016.

Nesse extrato, resumimos a tipologia trazida pela teoria da constitucionalização simbólica, de Marcelo Neves, cujo conteúdo aponta para a análise da constituição brasileira a partir das suas possibilidades de concretização, ou não, e a aplicamos ao art. 2º, do Estatuto da Cidade, (Lei n. 10.251/01), que dispõe sobre o direito à cidade e que regulamenta o já citado art. 182 da CF/88. Nossa análise aponta para a constatação de que as prestações ali trazidas são inefetivas, ou seja, simbólicas, e tiveram sua eficácia exaurida pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e pela produção legislativa que lhe tem seguido. Além das questões apontadas, o direito à cidade é qualificado a partir da sua sustentabilidade, termo que, quando associado à preservação ambiental, tem sido objeto de questionamento pela literatura especializada. (MISOCZKY, 2012; BOHM, 2012).

Em vez de prever o acesso a bens e serviços, o sentido do direito à cidade deve considerar, como seu núcleo essencial, o direito à criação e recriação da cidade, que pressupõe a liberdade

## BOX IV

de nos criarmos a nós mesmos e as nossas cidades, segundo a lógica determinada pelos nossos anseios existenciais e não pela lógica do mercado. No entanto, neste texto, operar-se-á apenas a partir do conceito legal de direito à cidade.

### **O conceito legal de direito à cidade**

O conceito legal parte da ideia de direito às cidades sustentáveis, indicando como seu conteúdo alguns direitos subjetivos, tais como o direito à moradia, à terra urbana, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer. Tal direito deve ser compreendido como um direito humano, com o tratamento que o aparato administrativo-jurídico confere a essa categoria de direitos, que são exigíveis tanto em relação ao Estado brasileiro, seja município, seja estado-membro ou União, no que se chama de eficácia vertical, quanto em relação ao particular, o ente privado, que atua nessas áreas por uma das formas de transferências de serviços, previstos pelo direito brasileiro, no que se chama de eficácia horizontal dos direitos humanos.

O nosso modelo federativo estabelece competências legislativas, administrativas, tributárias e financeiras específicas para cada um dos entes subnacionais, mas que devem atuar em cooperação, conforme dispõem os artigos 18, 23 e 24, da referida Constituição. Os municípios, no entanto, ocupam hoje uma posição estratégica no que diz respeito à prestação de serviços públicos básicos, como saúde, educação, assistência social e planejamento urbano, por meio da promoção do adequado planejamento e ordenamento do seu território (BRASIL, 1988).

Nessa estrutura constitucional, a competência maior está concentrada nos municípios, cuja dependência orçamentária do poder central é histórica e remonta ao colonialismo. Um processo

## BOX IV

intermitente de concentração de poder, através da centralização, da maior fatia da arrecadação das receitas na União, que as repassaria aos municípios, tem perpetuado uma relação de trocas político-eleitorais, sobretudo expressas por meio da repartição de receitas orçamentárias, consubstanciadas em transferências voluntárias, emendas parlamentares ao orçamento etc. Esse modelo se configura numa releitura prosaica do coronelismo e do clientelismo, conhecidos das estruturas de poder brasileiras e cujo exemplo recente, o atual “orçamento secreto”, subtrai da população qualquer possibilidade de controle sobre despesas e investimentos.

Para que a política urbana se realize, segundo o que a Constituição de 1988 chamou de função social da cidade, o planejamento urbano deve acontecer de forma conjunta entre União, estados e municípios, na esteira do federalismo de cooperação, compreendendo não apenas a produção de leis, como também a implementação de políticas públicas na área, que só existem na medida em que têm dotações orçamentárias aptas a respaldá-las. Vale dizer que todo e qualquer direito, no âmbito da cidade, só se realiza, concretamente, por meio de políticas públicas, suportadas pelo orçamento municipal e, também, muito comumente, por meio de recursos disponibilizados aos municípios pelo orçamento da União, através dos diversos tipos de transferências havidas entre os entes.

A ausência de coordenação no planejamento e no cumprimento do pacto federativo, pela atuação legislativa, repasse de recursos ou atuação dos governos dá ensejo à falência do próprio sistema jurídico-político, do qual é exemplo recente o gerenciamento da pandemia da Covid-19 no Brasil.

Dentre as competências federais, duas se destacam para o direito à cidade: a de editar normas gerais sobre planejamento urbano e sobre o direito de propriedade, que vão impactar o

## BOX IV

cumprimento da função social da cidade. Esta, cujo conteúdo jurídico tem sido quase sempre associado ao de função social da propriedade, carece de imperatividade que a transforme em vetor da realização do direito à cidade.

Desde a CF/88 o conceito de função social da propriedade tem sofrido constante esvaziamento da sua dimensão redistributiva, comprometida com a diminuição da pobreza e com o acesso à moradia pelas populações vulneráveis. A revalorização recente dos títulos individuais de propriedade por meio da Lei n° 13.465/17, em detrimento de outros institutos jurídicos que garantam a permanência da população vulnerável na terra urbana, a despeito da pressão do especulador imobiliário, não pode ser considerada como instrumento de garantia do direito à cidade (ALFONSIN, 2022), posto que estimula a especulação ao transformar a posse coletiva em título individual, negociável no próspero mercado imobiliário das cidades brasileiras.

A função social da cidade está sob ataque constante do capital especulativo, que a precifica segundo a lógica da mercadoria. O conceito de sustentabilidade, por sua vez, tem sido objeto de precedente crítica, seja quando relacionado à cidade ou ao meio ambiente, pelas mesmas razões. É inviável, ecológica e economicamente, se manter o nível de consumo do Norte Global sem repercussões no meio ambiente, bem como na organização das cidades do sul (MISOCZKY, 2012; BOHM, 2012).

Ressalte-se que na quadra histórica atual do Sul Global, o Brasil, com o capitalismo rentista, que favorece o especulativo, com a classe trabalhadora esmagada pelo baixo custo da sua força de trabalho e sem controle sobre as políticas que lhes são disponibilizadas, como saúde, educação, segurança pública, o impacto das razões do mercado sobre a estrutura produtora de normas recrudescer, ou seja, o grande capital determina a formação das agendas políticas do governo e os investimentos necessários,

## BOX IV

enfraquecendo o papel do Estado como mediador dessa tensão e, aí, elimina a possibilidade de reprodução da cidade, de forma menos excludente e segregadora.

A ordenação territorial é planejada para a exclusão e segregação da população com menor capacidade de consumo e de pagamento pelos serviços que o Estado ou a iniciativa privada prestam. Simultaneamente, os processos de participação popular, como audiências públicas, orçamento participativo, conferências da cidade e mecanismos de reconstrução social, a partir de outros paradigmas, como o do comunitarismo e da solidariedade, são esvaziados, restringindo-se aos seus aspectos formais, contendo-se no que é aceitável pelo mercado. A cidade cresce ao compasso das forças político-econômicas que disputam seu espaço, submetida à influência das relações materiais de produção, que determinam o que é lícito e rentável na cidade.

Desse modo, os direitos que compõem o núcleo essencial do direito à cidade obedecem à mesma diretriz, tornando-se cada vez mais rarefeitos o acesso à moradia, ao lazer, ao saneamento básico etc. Tudo se torna mercadoria na cidade, portanto, comprável por aqueles que detêm condições financeiras para tal. Nada mais pertencendo à comunidade.

### **Direito à Cidade Simbólico**

Dito isso, o objetivo é demonstrar que o direito à cidade, na conformação prefalada e, na perspectiva das relações de produção do capitalismo periférico que se engendram no Brasil, é meramente simbólico, inefetivo. O que equivale a dizer que, apesar de inscrito como direito na legislação, não há compromisso político por parte dos detentores do poder de efetivá-lo.

Para a teoria da constitucionalização simbólica, todo sistema jurídico é simbólico, porque é expressão das escolhas valorativas

## BOX IV

específicas, decorrentes das estruturas econômicas e sociopolíticas de cada país. Ou seja, o que compreendemos como direitos são apenas possibilidades e serão ou não efetivadas a depender das disputas sociais em torno deles.

Neves (1994) desenvolve uma tipologia da Ordem Jurídica que busca classificar as diversas possibilidades que um sistema jurídicosimbólico pode ofertar, em termos de legislação, e apresenta a norma jurídica dotada de algumas variáveis qualitativas, como a sua instrumentalidade, que estabelece uma relação entre meios e fins, ou seja, a lei é feita para alcançar determinados fins, com os respectivos meios de coercibilidade; expressividade, no qual a produção da lei é confundida com os seus próprios objetivos e, por fim, o simbolismo propriamente dito, que se coloca como uma agenda sempre apta a adiar conflitos sociais.

Considerando essas variáveis, essa teoria se desdobra em uma tipologia com três espécies de leis simbólicas, cada uma com uma perspectiva diferenciada, sendo a primeira, editada para confirmar valores perante a sociedade, sinalizando que o governo operou suas escolhas, dentre os diversos movimentos sociais em disputa; a segunda expressa a necessidade de o governo construir uma relação de confiança com seus eleitores, através da edição de leis, que aparentem ser uma resposta às demandas da sociedade e, as últimas, cujo objetivo é adiar os conflitos sociais.

O direito à cidade, do art. 2º do Estatuto da Cidade, a nosso ver, está orientado para o adiamento dos conflitos sociais, posto que prescreve direitos a serem realizados por meio de políticas públicas, que não contam com o devido suporte orçamentário. A Emenda Constitucional nº 95/2016 impôs limite aos investimentos na área de saúde, moradia e assistência social, que não compõem o núcleo essencial ao direito à cidade, mas que, por sua essencialidade repercutem sobre aquelas prestações e, não apenas isso, manteve o pagamento dos serviços da dívida

## BOX IV

pública intocável. É uma emenda constitucional feita na medida para impor o projeto neoliberal para as nações do capitalismo periférico, que opera com a desintegração do projeto de uma social-democracia para o Brasil, sonhada com a CF de 1988 (MARIANO, 2017).

O pagamento de juros e amortizações da dívida pública consome 50,78%<sup>33</sup> para o ano de 2021. Se somarmos os percentuais ali direcionados ao urbanismo, lazer, moradia, saneamento e gestão ambiental veremos que o montante dos recursos, destinados à implementação das políticas nessas áreas, foi inferior a 1% do orçamento da União e, à exceção das transferências constitucionais, os municípios e estados receberam 9,6%, para viabilizar suas políticas, montante que se soma à receita própria de cada ente, sempre deficitária. Não é preciso ir longe para percebermos que esses valores são irrisórios e significam um retrocesso nas políticas sociais, constitucionalizadas em 1988, e que compõem o direito à cidade. Sem dotação orçamentária que as implemente, a política urbana, capitaneada pelo direito de todos à cidade e aos benefícios nela produzidos, se impõe apenas como um símbolo a adiar a luta social pela construção de uma cidade inclusiva.

### **Como superarmos o valor simbólico do direito à cidade?**

O descompromisso dos governos com as agendas sociais instituídas pela CF/88, que têm sido rapidamente substituídas pelo consenso neoliberal e rentista, demonstra que o direito à cidade é puramente simbólico, operando fortemente para o adiamento dos conflitos pela ocupação socioeconômica da cidade. A eficácia desse direito depende da pressão social contínua para a sua concretização. A inter-relação entre os sistemas constitucionais de

<sup>33</sup> Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 10 julho 2022.

## BOX IV

direitos humanos, econômicos, orçamentários e o direito a uma política urbana pautada pela função social da cidade, para além da função social da propriedade, deve ter construção teórico-prática, apta a aclarar os seus impactos aos atores sociais em disputa. As formas de participação popular, como as audiências públicas sobre Plano Diretor, de cunho deliberativo e não meramente consultivo, o orçamento participativo, as conferências da cidade e os conselhos municipais e estaduais, que discutem a política urbana, devem voltar ao centro das reivindicações e das negociações com os poderes públicos.

Atuar, na academia, na luta política para impactar a construção das agendas governamentais e o processo de escolhas políticas que comprometem o orçamento público é vital para o nosso desenvolvimento. O simbolismo do direito à cidade só será superado quando as prestações materiais, previstas no Estatuto da Cidade, se fizerem representar por meio de dotações orçamentárias, que as tornem imperativas e realizáveis por meio de políticas públicas. Não há outro caminho. A cidade é um local de conflitos, ao tempo em que deve ser, também, um espaço comum (LEFREBVE, 1985; STAVRIDES, 2021) de afirmação da nossa humanidade, pela inclusão de todos nós.

### Referências

ALFONSIN, B. (2022). **Reforma urbana e direito à cidade: os desafios do desenvolvimento**. Disponível em: [www.lemondediplomatique.org](http://www.lemondediplomatique.org). Acesso em: junho 2022.

BRASIL.(1988). **Constituição da República Federativa**. DF: Senado Federal.

BRASIL.(2001). Lei nº 10.257/2001. **Regulamenta os art. 182 e 183 da CF/1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana**. Brasília, DOU.

FERNANDES, E. (2021). **The city as a common good: a pillar of the right to the city**. Global Platform for the right to the city. Barcelona: Ford Foundation.

## BOX IV

LEFEBVRE, H. *et alli* (1985). **Du contrat de citoyenneté**. Paris: Editions Periscope.

MARIANO, C. M. (2017). Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 04, n. 1, p. 259-281.

MISOCZKY, M. C; BOHM, S. (2012). Do desenvolvimento sustentável à economia verde. **Cadernos ebape.br**. RJ, v. 10, n. 03, p. 546-568.

NEVES, M. (1994). **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica.

STAVRIDES, S. (2021). Reivindicar a cidade como espaços comuns. **Revista E-metrópolis**. Rio de Janeiro, n. 47, ano 12, p. 6-18.

# **CAPÍTULO 9**

**Desafios para reforma urbana e  
efetividade do direito à cidade na  
Região Metropolitana de Aracaju**

SARAH LÚCIA ALVES FRANÇA  
VERA LÚCIA ALVES FRANÇA  
JOSÉ WELLINGTON CARVALHO VILAR

## **Introdução**

Desde os anos 1990 o geógrafo Milton Santos já advertia que falar sobre o futuro da urbanização é um exercício temerário. Mas também insistia que não falar do futuro é deserção, é desconsiderar os desafios. Obviamente, não se trata de um futuro como certeza e sim como tendência. As proposições aqui sugeridas seguem esse fluxo de ideias e apostam na construção de uma agenda política para a cidade e para a metrópole, principalmente para o quadriênio 2023-2026, num contexto democrático e de justiça social urbana.

O futuro de Aracaju e de sua região metropolitana e seus desafios não estão isentos desse contexto nacional que direciona as ações públicas de ordenamento territorial urbano e as iniciativas privadas. Por isso os eixos indutores do desafio para o desenvolvimento nacional proposto neste livro, reforma urbana e direito à cidade, são os nortes para as intervenções na configuração territorial que se deseja, numa convergência entre o ambiental, o espacial e o urbano na direção da justiça social.

À guisa de considerações finais do livro, o presente capítulo está dividido em duas partes: resgate do contexto das discussões aqui travadas (Como está nossa MetrÓpole?) e uma síntese das propostas apresentadas (Proposições para a Reforma Urbana e Efetivação do Direito à Cidade).

## **Como Está Nossa MetrÓpole?**

Nosso país está vivendo uma crise multidimensional. Nas metrÓpoles, os cenários de desigualdade econômica e de exclusão social, configurados em formas espaciais, têm reflexo em vários aspectos da vida urbana. Embora a Constituição de 1988 estabeleça no art. 6 que educação, saúde, alimentação, trabalho,

moradia, transporte, lazer e segurança são direitos sociais, muitos estão ausentes em grande parcela da população sergipana, especialmente aquelas mais vulneráveis, concentradas na Região Metropolitana de Aracaju.

Vale registrar que a RMA abriga 983.876 habitantes dos 2.338.017 sergipanos (distribuídos nos 75 municípios), equivalente a 42,81% da população (estimativa do IBGE para 2021). Essa concentração demográfica carrega consigo entraves inerentes à concentração de pobreza, precariedade habitacional e urbanística, desemprego e riqueza, e dificuldades de acesso à educação, saúde e assistência social pelas famílias de mais baixa renda.

Embora o alerta de França (1999) sobre a rápida urbanização dos municípios de São Cristóvão e especialmente de Nossa Senhora do Socorro, resultantes da política habitacional e econômica dos anos 1970-1980, tenha ficado bastante claro e as consequências dessas políticas estejam nítidas no território, hoje, no século XXI, esse cenário permanece e se intensifica. As fórmulas anteriores de periferização da moradia em áreas sem infraestrutura, estão evidentes na implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, somadas à troca das indústrias pelo novo modelo financeiro, referente à lógica mercadológica da terra, com a inserção de empreendimentos fechados, como condomínios horizontais para famílias de alta renda, condomínios verticais de baixa renda, e *shopping centers* como atratividades econômicas, com discurso de geração de emprego e renda (FRANÇA; FRANÇA, 2021).

Esse cenário, resultado da ausência de um planejamento efetivo, fundamentado na justiça social e democratização do acesso aos direitos sociais, ficou ainda mais escancarado em tempos de pandemia, com a urgência de novos arranjos na gestão, que ocasionaram sérios prejuízos à população. Destaca-se, dentre esses prejuízos, a urgente injeção de recursos em soluções

temporárias, como a construção dos hospitais de campanha nos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Aracaju, que demandou um gasto de aproximadamente R\$ 20 milhões, em estrutura temporária, com funcionamento de respectivamente apenas 3 e 4 meses, em 2021.

Se por um lado foram necessárias ações emergenciais de atendimento aos contaminados em face da falência das condições de saúde existentes, as gestões municipal e estadual defendeu o isolamento social e medidas preventivas de higiene pessoal, como a higienização constante das mãos e uso de máscaras, evitando o contágio do vírus. Entretanto, alguns entraves causados pela deficiência no planejamento urbano, que deveria ter como premissa equalizar o acesso às oportunidades da cidade, vieram à tona. Um exemplo refere-se à abrangência do abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário, falho nos quatro municípios, mas com grave situação em São Cristóvão, que não conta com rede de tratamento de esgoto, trazendo sérias consequências à saúde pública, que deveria focar em cuidado preventivo.

Outra medida foi o isolamento social das famílias em suas residências. Entretanto, há diversos entraves no tocante às características desses espaços, especialmente naquelas famílias que têm renda mensal de até 3 salários mínimos. Dos 326 mil domicílios existentes na RMA, 44 mil não têm revestimento na alvenaria ou taipa, o famoso tijolo sem reboco, que evidencia a paisagem das “favelas” na nossa metrópole. Também vale apontar a densidade de moradores dessas habitações, sendo que desse total na RMA, 14 mil têm seis ou mais moradores, com concentração de 8 mil na capital (IBGE, 2019). Isso, sem dúvida, foi um agravante no combate à contaminação da síndrome gripal nos espaços familiares, especialmente nas residências precárias, que contam com apenas um dormitório, muitas vezes divididos por lençóis ou cortinas, que impedem o isolamento total dos pacientes

contaminados. No entanto, não se coloca em questionamento que as condições da moradia e do entorno devem ser questões de saúde pública, devendo, então, urgentemente, ser objeto central na discussão da reforma urbana e efetivação do direito à cidade.

Quanto ao emprego, os índices do Cadastro Geral das Empresas em 2019, apontam que 274.275 habitantes da RMA estão ocupados, com maior concentração em Aracaju (234.607 pessoas). Os assalariados somam 248.962 pessoas do total de 386.334 sergipanos nesse grupo, evidenciando a sua concentração na RMA e o aumento das atividades informais nos últimos anos, com o fechamento de diversas empresas na pandemia. Ou seja, a queda econômica, acompanhada pelo prejuízo desastroso de empresários e trabalhadores, desencadeou sérias nuances nos números de desemprego no estado: uma taxa de 14,2% (IBGE, PNAD, 2022) que equivale a 73 mil pessoas, está sendo apontada fortemente nos discursos de campanha dos candidatos ao governo nesse período eleitoral.

Ainda vale salientar o enorme prejuízo decorrente da redução das atividades de exploração do petróleo e gás em Sergipe e a desativação das unidades industriais e escritórios da Petrobras em Aracaju. A perda de milhares de postos de trabalho e fechamento de várias empresas prestadoras de serviços para a estatal provocou sérios problemas na economia, como a redução da massa salarial, deixando reflexos que se estendem para outras atividades geradoras de empregos indiretos.

O cenário de pobreza, embora o atual presidente defenda que não há fome no país, reverberado em face das poucas oportunidades de emprego e renda, está evidenciado na RMA. Na capital, o índice atinge cerca de 28% (IBGE, 2019), cuja concentração dessas famílias carentes está em bairros sem acesso aos serviços públicos e condições ambientais dignas para sobrevivência, como a zona norte da capital, entorno dos

conjuntos do Complexo Taiçoca em Nossa Senhora do Socorro, e da Grande Roza Elze, em São Cristóvão.

Com o isolamento social, o sistema educacional teve também seus prejuízos. As aulas presenciais, suspensas em março de 2020, foram transformadas na modalidade de ensino remoto. Entretanto, apesar da importância da tecnologia em fortalecer as conexões entre pessoas e poder reduzir deslocamentos nas cidades, um entrave estava latente em decorrência das desigualdades de acesso à Internet e a computadores/*tablets/smartphones*, especialmente nas famílias de baixa renda. Os dados da PNAD contínua do IBGE (2021) apontaram que do universo de 324 mil domicílios da RMA, 32 mil não tinham acesso à Internet, principalmente em razão do alto valor do serviço, comprometendo, assim, o ensino e aprendizagem de crianças, adolescentes e adultos matriculados nas escolas e universidades da rede pública, seja municipal, estadual e federal.

Assim, delineou-se neste livro um cenário metropolitano delicado, em que vários movimentos sociais, como os de luta por moradia, têm denunciado a falta de alternativas para melhorar as condições sociais, econômicas e urbanísticas, em detrimento da priorização da apropriação do capital financeiro e afastamento da efetivação do direito da comunidade ao acesso à cidade.

Os espaços metropolitanos se diferem, entre outras coisas, pela sua vulnerabilidade social e ambiental, ou seja, socioambiental. Mas, hoje, os impactos sobre os espaços construídos e sobre as pessoas estão cada vez mais visíveis na paisagem. E algumas dessas evidências na RMA foram listadas e discutidas por arquitetos-urbanistas e geógrafos, cabendo destacar: problemas habitacionais, de mobilidade, a segregação socioespacial, o Plano Diretor, questões de natureza territorial, urbanística e arquitetônicas, além da ausência de gestão integrada.

Nesse contexto propositivo, uma questão fundamental parece ser a construção coletiva de uma agenda com definições de prioridade dado o “mar” de problemas ambientais e urbanos da RMA.

### **Proposições para Reforma Urbana e Efetivação do Direito à Cidade**

A questão da moradia se constitui num dos grandes entraves na Região Metropolitana de Aracaju. Por um lado, a ação desigual e seletiva do estado e da iniciativa privada se refletem no déficit habitacional. Por outro, a forma predatória de ocupação do solo, acompanhado das rápidas transformações do espaço rural em zona urbanizada, além da apropriação privada das amenidades naturais, configuram um arranjo territorial complexo e desigual que compromete a efetivação do direito à cidade.

O desmonte da política habitacional, aliado à periferização dos problemas socioambientais, se reflete na produção de moradias precárias. Esse contexto territorial amplia seu nível de perversidade com os problemas de mobilidade e com um sistema público de transporte deficitário. A proposta do Consórcio Metropolitano de Transporte Público como marco regulatório parece ser um caminho na agenda de prioridades, na qual é vital a associação da questão da mobilidade com a política de ocupação do solo urbano.

Outra questão chave na perspectiva de contribuir para soluções da questão urbana e metropolitana de Aracaju é institucional. O enfraquecimento do planejamento e da gestão municipal e as dificuldades de uma gestão metropolitana foram evidenciados ao longo dos capítulos e merecem uma atenção especial focada nos instrumentos e no modelo de governança. A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju

e dos demais municípios da RMA convidam a novos pactos territoriais, que incluam a gestão nos moldes propostos pelo Estatuto da MetrÓpole.

Por sua vez, os eixos de expansÓo metropolitana estÓo associados ao crescimento da capital. Se a cidade faz a regiÓo, Ó Aracaju que controla e induz o crescimento metropolitano, embora jÓ se vislumbrem novas formas de regionalizaçÓo litorÓnea e a persistÓncia de velhas territorializaçÓes excludentes. O mosaico metropolitano tambÓm se reveste de reterritorializaçÓes que reinventam o espaço urbano-regional em contÍnua aceleraçÓo. SÓo formas, fluxos e um espaço em movimento. Tal quadro amplia a complexidade espacial da RMA, mas ainda hÓ tempo de interferir na prÓtica de um planejamento urbano eficiente e uma gestÓo metropolitana eficaz, alÓm da aposta em açÓes dirigidas para o fortalecimento da identidade cultural e do pertencimento. Em poucas palavras, rumo a uma cidade realmente justa, igualitÓria e democrÓtica.

Em termos mais especÍficos, uma sÓrie de propostas podem ser definidas na perspectiva de pensar e orientar as açÓes na RMA:

- a) institucionalizaçÓo de ÓrgÓo de Governança Metropolitana Integrada, com o objetivo de planejar, de forma articulada e interdisciplinar, entre os municÍpios integrantes da RMA, associando diversas temÓticas que compÕem o escopo da polÍtica urbana: mobilidade, habitaçÓo, economia, meio ambiente, saúde e saneamento bÓsico;
- b) garantia do envolvimento da sociedade civil organizada, universidade, institutos de pesquisa, movimentos sociais, na gestÓo e planejamento metropolitano integrado, atravÓs da reconstruçÓo do sistema participativo, para a

- discussão permanente de planos, projetos e obras, que envolve a formação de Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano, realização da Conferência Metropolitana, construção do Sistema de Informações Metropolitanas, para proporcionar a transparência das tomadas de decisões e informações;
- c) elaboração de estudos para a revisão da delimitação dos municípios integrantes da atual RMA, em face das mudanças e transformações sociais, econômicas e urbanas (como novas dinâmicas que envolvem Laranjeiras, Itaporanga) que se delinearão nos últimos 30 anos de instituição da RMA através de lei;
  - d) elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), com etapas prévias como elaboração de diagnóstico e concepção de diretrizes e propostas do plano, de forma amplamente participativa, com detalhamento das funções públicas de interesse comum a serem partilhadas entre os municípios;
  - e) revisão dos Planos Diretores e planos complementares (habitação, saneamento, mobilidade etc.) dos municípios integrantes da RMA, a fim de se adequarem às determinações do Estatuto da Cidade, com criterioso olhar sobre a sua inserção no contexto metropolitano, propondo diretrizes que envolvam essa questão, detalhamento do papel do município nas funções públicas de interesse comum e instrumentos urbanísticos a serem utilizados de forma partilhada e contínua no tecido;
  - f) efetivação do cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana através dos Planos Diretores baseados no Estatuto da Cidade, em especial para garantir moradias próximas às oportunidades de trabalho

e educação, além da vitalidade urbana do Centro de Aracaju, e subcentros da metrópole, especialmente a fim de evitar a ocupação intensa de bairros periféricos e, com isso, estender as problemáticas e nuances do acesso à terra urbanizada;

- g) construção de equipamentos públicos de inclusão social, de grande qualidade arquitetônica, como educação, cultura, esporte e lazer, de forma equitativa e integrada, para garantir a convivência democrática e sociabilidade dos moradores, prioritariamente em espaços mais vulneráveis, como o Complexo Taiçoca e Conjunto Jardim, em Nossa Senhora do Socorro; Grande Roza Elze, em São Cristóvão; bairros da zona norte e ao sul, a exemplo do Santa Maria, em Aracaju;
- h) incentivo à ampliação da rede de saneamento básico, oportunizando acesso ao abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, rede de drenagem e coleta de resíduos sólidos, priorizando áreas inexistentes, como o município de São Cristóvão, e precárias, como aquelas citadas acima, defendendo tarifas socialmente justas para famílias de baixa renda, com proibição do corte no fornecimento de água por inadimplência;
- i) mapeamento e monitoramento das áreas de maior risco suscetíveis a alagamentos e deslizamentos de terra, garantindo prevenção de desastres decorrentes de eventos climáticos, especialmente nas áreas de vulnerabilidade social;
- j) elaboração de um plano metropolitano de mobilidade, garantindo transporte público, como direito social e regulamentação dos serviços;
- k) criação de um Consórcio Metropolitano de Transporte

Público envolvendo os municípios metropolitanos (considerando a necessidade da revisão da delimitação da RMA), acompanhada de um órgão competente para estruturação do sistema de transporte coletivo da RMA e a definição das obrigações de cada município na gestão do serviço;

- l) garantia da distribuição territorial dos orçamentos públicos com base no critério de vulnerabilidade;
- m) elaboração de um plano metropolitano de habitação social (articulado com os planos locais), que direcione efetivamente a política habitacional para a população de 0 a 3 salários mínimos, baseada: na Lei da Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS) na perspectiva de melhorias habitacionais e permanência das famílias no imóvel urbano; na regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e combate ao crime organizado; utilização de imóveis vazios ou subutilizados para moradia social, especialmente aquelas localizadas no Centro e subcentros através dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- n) reativação da indústria extrativa mineral em Sergipe (especialmente Petrobras e outros grupos empresariais), tendo em vista seu potencial de fomento econômico, na geração de renda e oferta de emprego na RMA e, assim, de indutor de estruturação urbana;
- o) fomentar o ativismo social para contribuir na retomada da luta pela reforma urbana e direito à cidade na RMA, de forma a construir e priorizar uma agenda que combata o modo perverso de reestruturação do espaço metropolitano, com expulsão das classes trabalhadoras do direito às cidades justas e democráticas;

p) articular o envolvimento da gestão pública estadual e municipal, parlamentares, movimentos sociais, sociedade civil organizada e universidade para a construção de uma agenda metropolitana que avalie e discuta permanentemente as questões sociais, urbanas, econômicas, ambientais e as políticas desenvolvidas pela administração pública, a fim de controlar e propor soluções para o combate às desigualdades sociais e espaciais na RMA.

Em síntese e à guisa de encaminhamentos conclusivos, num contexto nacional de desconstrução democrática, desindustrialização urbana, reprimarização da economia e periferação metropolitana, a RMA deve enfrentar os desafios a partir de conexões múltiplas que se iniciam com um projeto político de orientação econômica de geração de emprego e renda e de estruturação dos eixos de crescimento urbano e metropolitano no qual os custos ambientais sejam realmente distribuídos entre todos. Um Plano Estratégico para alinhar as ações na RMA, a partir do próximo cenário político nacional parece ser o ponto de partida, tendo em vista as necessidades de ordenamento territorial e a prioridade ambiental urbana. Afinal, democracia, equidade social e justiça ambiental andam juntas na construção da geografia das metrópoles.

### **Considerações finais**

Discutir a reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de Aracaju e no Brasil traz à reflexão heranças ainda presentes nas manifestações socioespaciais.

A partir das análises, apesar do percurso inicial do Núcleo Aracaju no Observatório das Metrôpoles, pode-se observar uma série de dificuldades políticas que assolam a materialização

das desigualdades sociais no território metropolitano, em especial, que afetam o direito coletivo à cidade e em especial à propriedade privada. Esse fenômeno perverso, liderado pelo capitalismo financeiro, a partir da lógica mercadológica da cidade, tem sido mais forte na capital Aracaju e na Barra dos Coqueiros, demonstrando de forma extremamente forte o afastamento do acesso à terra urbanizada pelas classes de renda baixa, em detrimento da apropriação dos melhores espaços privilegiados e litorâneos para aqueles com alto poder aquisitivo.

O desmonte das políticas públicas nas diversas áreas – habitação, planejamento urbano, meio ambiente, saúde, mobilidade urbana – tem reflexo na redução e na ausência de investimentos de recursos federais para a permanência da cidade democrática e, em especial, na crise do estado democrático de direito. No caso da RMA, a “mágica” do desaparecimento do CONDEMETRO, e das discussões coletivas do PDUI demonstram a pouca intenção do diálogo entre a comunidade, sociedade civil organizada e gestão, reconhecendo a importância da contribuição de cada ator e a rica produção na pesquisa e ciência que pode contribuir tecnicamente.

Portanto, este livro, coordenado pelo Núcleo Aracaju e construído por pesquisadores da rede e outros convidados, em face da sua relevância na luta pelo efetivo direito à cidade no espaço metropolitano, mobilizou nosso conhecimento técnico científico para apresentar uma análise reflexiva sobre as nuances da Região Metropolitana de Aracaju, bem como apontar possíveis proposições e, assim, contribuir com o enfrentamento das problemáticas presentes, fomentando uma reconstrução participativa. Estamos a postos, de braços dados com a sociedade, na esperança por cidades mais justas!

## Referências

FRANÇA, V. L. A. (1999). **Aracaju: estado e metropolização**. São Cristóvão: Editora UFS.

FRANÇA, S. L. A.; FRANÇA, V. L. A. (2021). Sim! Eu moro em condomínio fechado! Contrapontos das novas formas de urbanização litorânea na Região Metropolitana de Aracaju/SE. **Revista GeoNordeste**, v. 32, n. 2, (2021): Ano XXXII – Dossiê Territórios Costeiros – Edição Especial. São Cristóvão. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/geonordeste/issue/view/1061>. Acesso em: 29 agosto 2022.

IBGE. (2021). **Estimativas de população, 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 maio 2022.

IBGE. (2021). **Economia, Sergipe, 2021**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 junho 2022.

IBGE. (2019). **Cadastro Geral das Empresas, 2019**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em: 2 junho 2022.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. (2022). **Boletim Desigualdades das Metrôpoles**. Porto Alegre/RS, n. 09. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>. Acesso em: 19 agosto 2022.

SANTOS, M. **Urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

# LISTA DE AUTORES

## **Antônio Francisco dos Santos Neto**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFS, cursa mestrado no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (ProUrb) pela UFRJ. É pesquisador na área de assentamentos precários e dedica-se a grupos de pesquisa e extensão da UFRJ.  
[antonionetoarqurb@gmail.com](mailto:antonionetoarqurb@gmail.com)

## **Catarina Carvalho Santos Melo**

Arquiteta e urbanista, graduada pela UFS, membro do CEPUR-DAU/UFS, pesquisadora bolsista CNPq do Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles.  
[ccsm.cepur@gmail.com](mailto:ccsm.cepur@gmail.com)

## **Catharina Nunes Cruz**

Arquiteta e urbanista, graduada pela UFS, membro do CEPUR-DAU/UFS, participou como estagiária da revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Aracaju. Funcionária da Empresa Municipal de Obras e Urbanização da Prefeitura Municipal de Aracaju.  
[catharina.arq@gmail.com](mailto:catharina.arq@gmail.com)

**lista de autores****César Henriques Matos e Silva**

Arquiteto e urbanista pela UFBA, mestrado em Urbanismo pela Universität Kassel (Alemanha), e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. É professor associado da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e atua na área de projetos de arquitetura e urbanismo, planejamento urbano, mobilidade urbana e estudos do espaço público.

[cesarmatos.br@academico.ufs.br](mailto:cesarmatos.br@academico.ufs.br)

**Deise Maria Rego Rodrigues Silva**

Técnica em eletromecânica pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), atualmente cursando graduação em farmácia, na Universidade Federal de Sergipe (UFS), participante da equipe FT-Covid-19 e Laboratório de Análises Clínicas (LABIC) liderado pelo professor doutor Lysandro Borge.

[deisemaria26@academico.ufs.br](mailto:deisemaria26@academico.ufs.br)

**Edílio José Soares Lima**

Arquiteto e urbanista pela UNIT, especialização em Plantas Ornamentais e Paisagismo pela UFLA/MG, e mestre em Educação pela UNIT. É professor efetivo no Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Sergipe (IFS) e diretor de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Infraestrutura de São Cristóvão. Tem experiência na área de Desenvolvimento Urbano, Legislação Urbanística e Patrimônio Histórico.

[edilio.lima@ifs.edu.br](mailto:edilio.lima@ifs.edu.br)

**Emyly Ferreira Lima**

*Designer* de interiores (NASSAU), graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFS. É integrante do Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR), como bolsista de PIBIC desde 2021 e se dedica à pesquisas sobre habitação e planejamento urbano e regional.

[emylylima@gmail.com](mailto:emylylima@gmail.com)

**Fernando Antônio Santos de Souza**

Arquiteto e urbanista, mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional, graduado pela Universidade Federal de Pernambuco, doutor em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe. É professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Sergipe. Atua como consultor na área.

[fmvsouza@gmail.com](mailto:fmvsouza@gmail.com)

**José Firmo dos Santos**

Graduado em Ciências Contábeis (UFS), especialista em Planejamento Urbano e Gestão Municipal (UFS). Técnico em Contabilidade na UFS. Militante, cofundador e atual coordenador do Fórum em Defesa da Grande Aracaju.

[jdfirmo@gmail.com](mailto:jdfirmo@gmail.com)

**José Wellington Carvalho Vilar**

Geógrafo, professor titular do Instituto Federal de Sergipe (IFS). Editor da revista *GeoNordeste*. Professor do PPGEIO da UFS e do mestrado em Turismo do IFS.

[wellington.vilar@ifs.edu.br](mailto:wellington.vilar@ifs.edu.br)

**Jussara Maria Moreno Jacintho**

Graduada em Direito, com mestrado em Direito da Cidade pela UERJ, doutorado em Direito Constitucional pela PUC/SP, pós-doutoranda pelo CES/Univ. Coimbra. É professora associada do DDI/UFS e atua na área de políticas públicas e direito à cidade.

[jjacintho50@gmail.com](mailto:jjacintho50@gmail.com)

**Lina Martins de Carvalho**

Possui graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). É professora assistente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e atua na área de planejamento urbano e regional.

[linacarvalho@academico.ufs.br](mailto:linacarvalho@academico.ufs.br)

**lista de autores****Lysandro Pinto Borges**

Farmacêutico bioquímico pela UFSM, especialista em Análises Clínicas e Toxicológicas pela UFSM, mestre e doutor em Bioquímica Toxicológica pela UFSM, pós-doutorando em Imunologia Avançada na USP. Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Atua na Força Tarefa Covid-19/UFS e membro do Comitê Técnico Científico do Governo do Estado de Sergipe (CTCAE).

[lysandro.borges@gmail.com](mailto:lysandro.borges@gmail.com)

**Marianna Martins Albuquerque**

Arquiteta e Urbanista (UNIT), Mestra em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFS). Atuou por 9 anos como Coordenadora-Geral de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Aracaju. Atua nas áreas de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Legislação Urbana e Instrumentos de Gestão Urbana.

[mm\\_albuquerque@hotmail.com](mailto:mm_albuquerque@hotmail.com)

**Nathan Ferreira Barreto**

Arquiteto e urbanista, graduado pela UFS, membro do CEPUR-DAU/UFS. Pós-graduado em Avaliação e Perícias em Engenharia, e atualmente pós-graduando em Legalização de Imóveis e Aprovação de Projetos.

[nathan.arq.urb@gmail.com](mailto:nathan.arq.urb@gmail.com)

**Pedro Henrique Macedo Moura**

Discente do curso de Farmácia, na Universidade Federal de Sergipe(UFS). Membro do Laboratório de Bioquímica Clínica (LABIC) e da Força Tarefa Covid-19, liderada pelo professor doutor Lysandro Pinto Borges.

[Phmm694@gmail.com](mailto:Phmm694@gmail.com)

**Rozana Rivas de Araújo**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS, mestre e doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR-UFRGS. Pós-doc na ENSAS - Strasbourg/França. Professora associada no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFS e coordenadora do grupo de pesquisa Laboratório da Cidade – CNPq-UFS. Atua na área de Planejamento Urbano, Mobilidade Urbana e Mercado Imobiliário.

[rozana\\_rivas@academico.ufs.br](mailto:rozana_rivas@academico.ufs.br)

**Sarah Lúcia Alves França**

Arquiteta e urbanista, graduada pela UNIT; mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFF. Professora no Departamento de Arquitetura e Urbanismo/UFS e coordenadora do Grupo de Pesquisa CEPUR-DAU/UFS (CNPq). Coordenadora do Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles. Pesquisadora atuante na área de produção da habitação, legislação urbana, expansão urbana e metropolitana.

[sarahfranca@academico.ufs.br](mailto:sarahfranca@academico.ufs.br)

**Vera Lúcia Alves França**

Graduada e mestra em Geografia pela UFS; doutorado em Geografia pela UNESP-Rio Claro. Professora aposentada do NPGeo da UFS. Atua na área de Geografia e Planejamento Urbano e Regional. Membro do CEPUR-DAU/UFS e do Núcleo Aracaju do Observatório das Metrôpoles.

[verafranca@gmail.com](mailto:verafranca@gmail.com)

**Vera Lúcia Ferreira Motta Rezende**

Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista de Produtividade do CNPq nível 1B com atuação na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Fundamentos e Teoria do Planejamento Urbano e Regional e História do Urbanismo e do Planejamento.

[vrezende1234@gmail.com](mailto:vrezende1234@gmail.com)

**Viviane Luise de Jesus Almeida**

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela UFS, membro do Centro de Estudos de Planejamento e Práticas Urbanas e Regionais (CEPUR); foi bolsista PIBIC CNPq e PNAES de 2019 até 2022, estudando a produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida em Sergipe, Aracaju e na RMA.

[vvarquiteturaurb@gmail.com](mailto:vvarquiteturaurb@gmail.com)

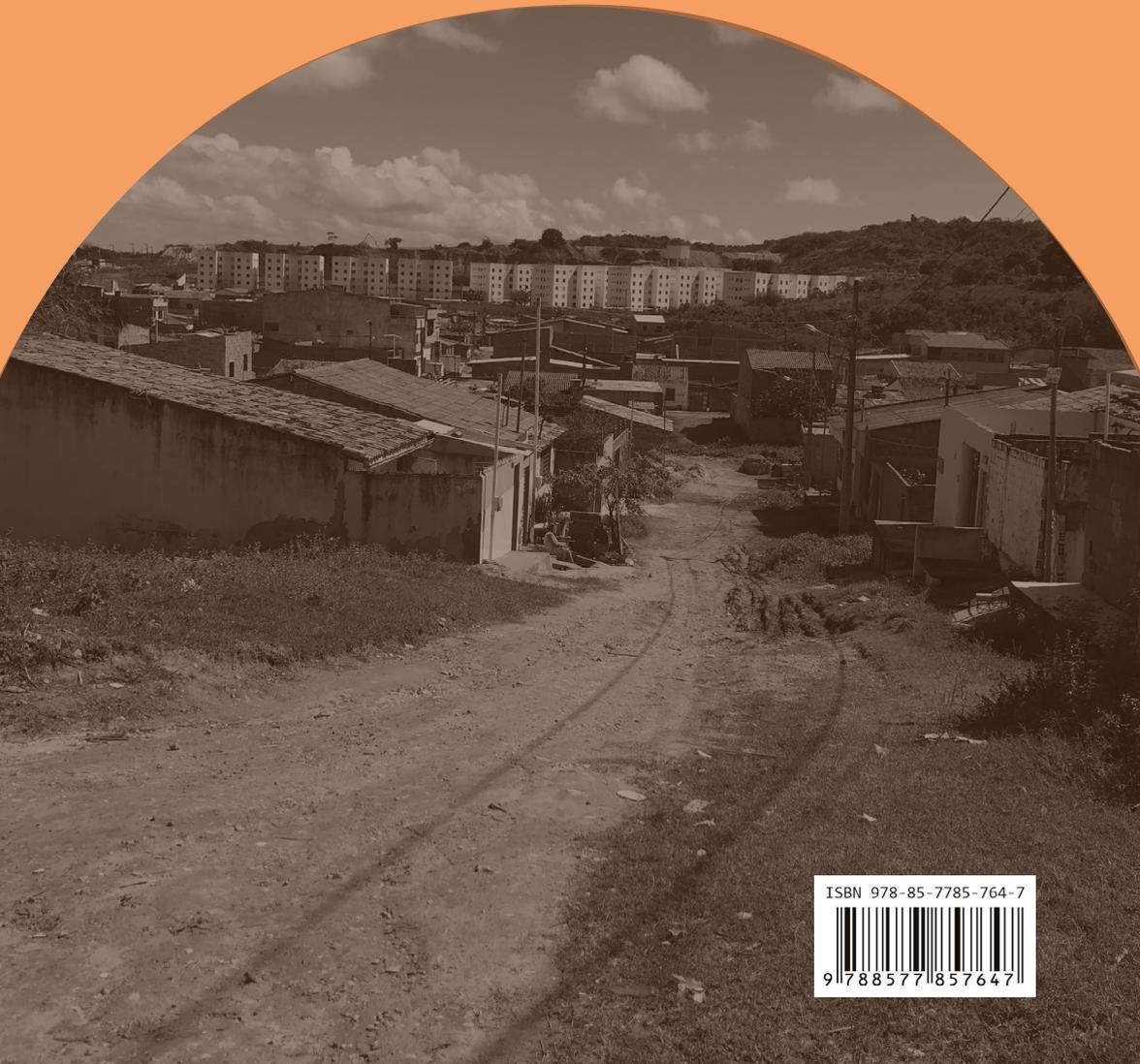
# **LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

**Universidade Federal de Sergipe (UFS)**

**Universidade Federal Fluminense (UFF)**

**Instituto Federal de Sergipe (IFS)**

**Fórum em Defesa da Grande Aracaju**



ISBN 978-85-7785-764-7

9 788577 857647