



Confins

Revue franco-brésilienne de géographie / Revista
franco-brasileira de geografia

41 | 2019
Número 41

Estado e reestruturação urbana em Sergipe (2000 - 2018): uma análise sobre os principais programas de habitação de interesse social

*Etat et restructuration urbaine à Sergipe (2000 - 2018): une analyse des
principaux programmes de logement social*

*State and urban restructuring in Sergipe (2000 - 2018): an analysis of the main
social housing programs*

Antonio Carlos Campos e Flávio Henrique Matos Santos



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/confins/21285>

DOI: 10.4000/confins.21285

ISSN: 1958-9212

Editora

Hervé Théry

Refêrencia eletrónica

Antonio Carlos Campos e Flávio Henrique Matos Santos, « Estado e reestruturação urbana em Sergipe (2000 - 2018): uma análise sobre os principais programas de habitação de interesse social », *Confins* [Online], 41 | 2019, posto online no dia 10 setembro 2019, consultado o 26 setembro 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/confins/21285> ; DOI : 10.4000/confins.21285

Este documento foi criado de forma automática no dia 26 setembro 2019.



Confins – Revue franco-brésilienne de géographie est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

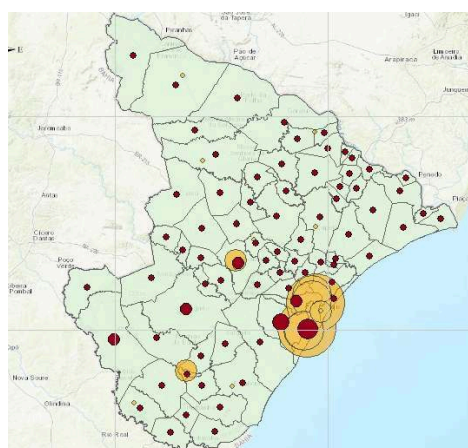
Estado e reestruturação urbana em Sergipe (2000 - 2018): uma análise sobre os principais programas de habitação de interesse social

Etat et restructuration urbaine à Sergipe (2000 - 2018): une analyse des principaux programmes de logement social

State and urban restructuring in Sergipe (2000 - 2018): an analysis of the main social housing programs

Antonio Carlos Campos e Flávio Henrique Matos Santos

- 1 Com o objetivo de ampliar as discussões geradas durante a execução do projeto «Agentes e estratégias de reestruturação urbana» desenvolvido no âmbito das pesquisas do Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos do Departamento de Geografia buscamos discutir as ações do poder público que culminaram na construção de conjuntos habitacionais de interesse social e sua relação com a criação de espaços segregados na malha urbana das principais cidades de Sergipe. O foco da análise se estabelece num marco temporal compreendido entre os anos



2000 e 2018; período em que as ações combinadas das secretarias municipais e estadual de Planejamento e Ação Social têm desempenhado importante papel na transferência de populações de favelas, vilas e aglomerados subnormais para moradias cada vez mais

distantes das malhas urbanas. Fato que tem contribuído para configurar o papel parcial e contraditório das políticas de habitação no Estado de Sergipe.

- 2 À luz dos diagnósticos dos Planos Estratégicos de Moradias Subnormais (PEMAS) e dos Planos Locais de Habitação dos principais municípios sergipanos (Aracaju, Itabaiana, Lagarto, Estancia e Nossa Senhora da Glória), analisamos as políticas de construção de habitações direcionadas a população de mais baixos extratos de renda, contemplados nos programas de assentamento urbanos: Moradia Cidadã (2000 - 2008), Programa de Arrendamento Residencial (2001 - 2009) e, as iniciativas localizadas de acordo com Programa Minha Casa Minha Vida (2009 - 2018) realizadas nos municípios.
- 3 O cerne da pesquisa ressalta o papel contraditório do Estado, que atua das mais diferentes formas possíveis: como grande empresário, consumidor de espaços e de localizações públicas, proprietário fundiário, promotor imobiliário e agente regulador do uso do solo urbano, que atua também de maneira direta na provisão de moradias e indiretamente, quando auxilia os agentes financeiros, incorporadores e a indústria de construção civil, promovendo isenção de impostos, garantindo lucro (eliminando riscos de perda de capital) ou mesmo quando impõe e administra uma variedade de restrições institucionais na operação do mercado da moradia, como zoneamento de uso do solo, alocação de serviços e dotação de infraestrutura urbana que modificam o ambiente construído. Seu papel não é o de simples administrador do conflito de classes (Corrêa, 1991), através das funções de promoção e legitimação da localização diferenciada na cidade. Neste sentido, o papel do Estado é fundamental como agente produtor e transformador do espaço urbano, a medida que cria as condições para que o modelo de acumulação capitalista se realize, principalmente através da execução de grandes obras públicas, de implementação de infraestruturas e equipamentos coletivos de consumo, bem como agente regulador do uso e da apropriação do espaço por meio de legislação urbana específica e controle dos financiamentos habitacionais através dos bancos estatais, de acordo com as políticas públicas de crédito de cada momento.
- 4 De acordo com Trindade Júnior (2005),
(...) a ação contraditória do Estado nesse processo se constitui de duas formas básicas: de um lado precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca - isto é, de espaço social em espaço abstrato - mercadoria. De outro lado, o patrocínio de intervenções explícitas em favor do capital revela a verdadeira relação de dominação via apropriações seletivas e territorializações programadas (Trindade Junior, 2005, p. 2).
- 5 Na concepção de Mark Gottdiener (1997), quando explica o processo de produção social do espaço urbano, estas intervenções do Estado são colocadas em prática a partir da difusão da ideia de planejamento sempre como necessário. Neste contexto, a intervenção do Estado capitalista na configuração do ambiente construído reforça a garantia de que estes novos espaços (objetos das diferentes políticas habitacionais de interesse social) produzidos nos últimos anos serão inseridos no circuito da mercadoria, proporcionando a sustentação e a própria reprodução das relações capitalistas de apropriação e acumulação desigual.
- 6 Nos casos específicos do estudo no espaço urbano dos municípios sergipanos, sejam os projetos de urbanização de favelas fruto do Programa Moradia Cidadã, componente do Programa Nacional Habitar Brasil/BID principalmente localizados em Aracaju ou mesmo os programas subsequentes de implantação dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV do

Governo Federal, o Estado exerce um papel extremamente ativo no jogo capitalista de produção das cidades. Ao mesmo tempo em que ele tem como premissa o controle da ocupação ordenada terra urbanizável, através de legislação urbanística, também estimula a especulação fundiária quando fomenta a produção de espaços vazios integrados a nova malha urbanizada de quadras e vias das cidades.

- 7 A partir da delimitação do principal agente propulsor das políticas habitacionais recentes que contribuem para a produção da cidade heterogênea, apresentamos a seguir uma breve discussão teórica sobre o papel dos demais agentes envolvidos no jogo político e quais destes agentes ganham importância na produção do espaço urbano.

Considerações sobre os processos de produção do espaço

- 8 Na literatura sobre a produção do espaço urbano muito se tem falado a respeito dos seus agentes produtores/ modeladores, por isso cabe-nos apenas mencioná-los de maneira sucinta para discutir a participação do Estado no processo de reestruturação espacial atual. Dessa maneira, utilizamos as contribuições formuladas principalmente por Horácio Capel (1974; 2013); Henri Lefebvre (1978); David Harvey (1980), e Roberto Lobato Corrêa (1991), nas quais as proposições teórico-metodológicas adaptadas às análises da produção do espaço brasileiro partem da definição de um padrão periférico do processo de urbanização, já que as temáticas das apropriações, parcelamentos, atuação do mercado imobiliário e os equívocos das políticas gerais de habitação sempre estiveram subordinados às leis de mercado e ao controle do Estado como agente promotor do «desenvolvimento» urbano. Assim, segundo os principais autores, os agentes sociais que através de suas estratégias e ações concretas desempenham importância no processo de produzir e reproduzir a cidade continuamente são os empresários, os proprietários do solo urbano, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.
- 9 Os empresários e proprietários do solo são os agentes responsáveis, em grande parte, pela criação do padrão de segregação urbana, uma vez que seus interesses estão voltados para o valor de troca da terra. Não raro estão preocupados em transformar terras rurais em terras urbanas, contribuindo para a expansão dos limites do urbano e para a valorização das localidades no interior da cidade. Por outro lado, se preocupam com a renovação urbana e com a dotação da infraestrutura, dado o papel que esses elementos possuem no sentido de impulsionar a valorização de suas propriedades a partir de estratégias diferenciadas, de acordo com a situação do próprio imóvel.
- 10 Em relação aos promotores imobiliários, podemos distingui-los em função de algumas atividades, como os incorporadores e a indústria de construção de moradias, que estão preocupados em transformar capital-dinheiro em imóvel; as instituições financeiras, que estão preocupadas em prover recursos monetários para o investimento visando à compra e a construção, e os intermediários (corretores, planejadores de vendas, profissionais de propaganda etc.), que estão preocupados com a comercialização e transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro, em que seus lucros são obtidos por meio de compra e venda ou por cobranças de custos de transação para seus serviços enquanto intermediários (Corrêa, 1991).

- 11 Os agentes sociais excluídos, diferentemente dos proprietários usuários, em geral não apresentam condições suficientes para ingressar no mercado formal da moradia ou da propriedade da terra; utilizando-se de recursos alternativos e, na maioria das vezes, clandestinos para satisfazer às suas necessidades de habitar e viver na cidade. As opções incluem diversos tipos de habitações: ocupações ditas “subnormais”, cortiços, loteamentos periféricos clandestinos e, a ocupação mediante inserção em alguma política pública de construção de conjuntos habitacionais de interesse social, entre outras formas de ocupação urbana.
- 12 De acordo com Henri Lefebvre (1978), que considera o papel do Estado a partir do exercício do poder que este tem sobre os demais agentes, principalmente nos dias atuais em que este se torna decisivo na produção do espaço urbano quando assume o protagonismo de construtor/produzidor e parceiro do capital, especialmente na territorialização dos empreendimentos, como os subsidiados pelos Programas de Arrendamento Residencial - PAR e o Minha Casa Minha Vida. Nesse sentido, a partir da promoção de políticas habitacionais de interesse social o Estado se estrutura de forma hierárquica, dotada de abstração concreta de poder, numa relação de subordinação-dominação utilizada por burocratas para controlar social, econômica e espacialmente a sociedade.

Além disso, ele concebe sua essência, a tarefa concreta de dominação, da mesma forma que realiza o poder econômico - historicamente pela destruição, no curso do tempo, do espaço social e pela sua substituição por um espaço instrumental, fragmentado, e uma estrutura administrativa hierárquica desenvolvida no espaço (Gottdiener, 1997, p. 146).
- 13 Assim, os poderes públicos municipais e estaduais passam a ter grande responsabilidade pelo espraiamento fragmentado e disperso da cidade, com a implantação dos programas habitacionais que privilegia a dominação do mercado imobiliário através da promoção dos seus interesses na condução da expansão urbana. Dessa maneira, o Estado apresenta uma atuação que não é neutra, senão marcada por conflitos e alianças de classes estabelecidas temporalmente com distintos agentes que produzem a “organização” do espaço urbano.
- 14 Não obstante, no final dos anos 1980, com o término de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a transferência imediata das atribuições para a Caixa Econômica Federal (CEF), não somente os agentes do mercado interno, mas também os organismos internacionais, como o Banco Mundial passaram a atuar de forma incisiva na orientação da política de habitação no Brasil, oferecendo aos Estados e, conseqüentemente, aos demais agentes desde orientações de investimentos e empréstimos no sentido de melhorar as condições de habitação e saneamento junto às populações de baixa renda, quanto as reais possibilidades de investimentos em infraestruturas urbanas e novos produtos imobiliários capazes de retroalimentar as condições de acumulação do capital dos períodos anteriores (Peruzzo, 1984).
- 15 No estado de Sergipe, este processo se concretiza através da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (CEHOP), que de forma pontual passa a gerenciar os programas federais de transferência de investimentos no setor, como: o Habitar Brasil – BID, URIAP, Morar Melhor, PAR e, em menor escala, mais recentemente, a partir da efetivação do programa estadual – Casa Nova, Vida Nova.
- 16 No final dos anos 1990, com o objetivo de conter o crescente déficit habitacional diante da diminuição dos investimentos do Governo Federal, a Fundação para o

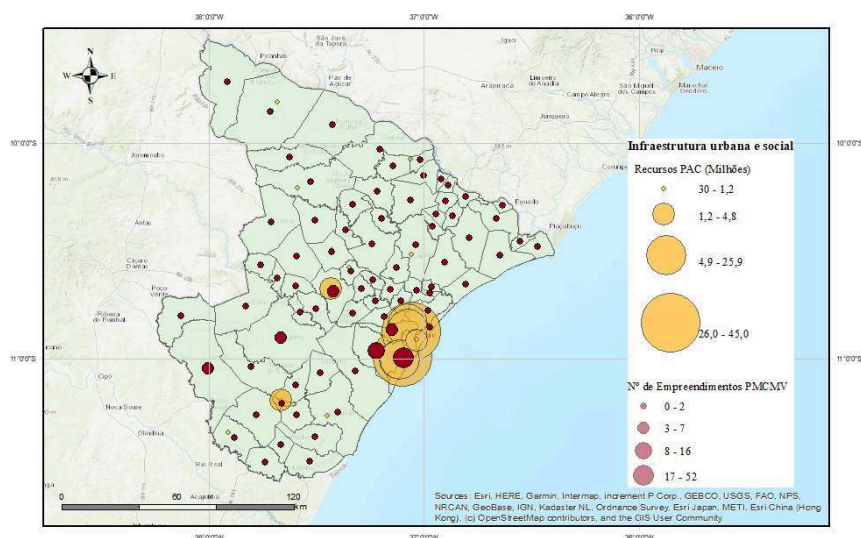
Desenvolvimento do Estado de Sergipe (FUNDESE) passou a produzir unidades habitacionais em caráter de autoconstrução a partir da utilização de recursos do próprio Estado. Neste período, o município de Aracaju foi o único que implantou a municipalização da política habitacional, atuando de forma autônoma com relação ao governo do estado, através do Programa Moradia Cidadã, cujas normas e diretrizes somente foram regulamentadas através do Decreto nº 169 de 21 de maio de 2004.

- 17 Entre 1988 e 1998, a CEHOP/ SE construiu em Aracaju 1.380 unidades habitacionais por meio de recursos do Programa Federal PRONHAP e do Programa FICAM nas localidades conhecidas como etapas II A, II B e III, com 242 casas no conjunto Cerâmica, 738 unidades (apartamentos e casas) no conjunto Santa Lucia (Bairro Jabotiana) e 400 apartamentos no condomínio Mar Azul (Bairro Farolândia), utilizando-se dos recursos administrados pelo Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionais (INOCOOP/BASE) que tinha projetado o uso dos recursos das cartas de créditos empresariais administradas pela Caixa Econômica Federal em anos anteriores da política nacional do Banco Nacional de Habitação direcionado para a classe média.
- 18 No entanto, a produção da casa própria para as famílias de baixa renda não era representativa do ponto de vista quantitativo, visto que o problema do déficit habitacional na faixa de renda familiar de até três salários mínimos ainda se mantinha no patamar de 33.921 unidades na região do aglomerado urbano de Aracaju (Fundação João Pinheiro, 2005, p. 94).

Os programas de erradicação das submoradias a partir dos anos 2000

- 19 A intensificação das ações governamentais no sentido de dotar de infraestrutura social e urbana em Sergipe estava atrelada as linhas de financiamento do Banco Mundial, através da contratação de empréstimos pelo governo do Estado para realizar obras de urbanização, saneamento, melhorias de habitações precárias, erradicação das casas de taipa, bem como na construção de pequenos conjuntos habitacionais no interior do estado (Figura 1). Na região do aglomerado urbano de Aracaju, estas ações foram responsáveis pelo início da reestruturação urbana dos bairros periféricos através do acelerado processo de remoção de favelas, abertura de novas vias de circulação e intensificação do parcelamento da terra pelo capital privado, em que muitas destas ações somente se efetivaram a partir da liberação dos recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, 2018).

Figura 1 - Sergipe, Investimentos em Infraestrutura social e urbana, 2007 – 2018.



Fonte: Brasil, PAC – 2007-2018. CEF. PMCMV, 2018.

- 20 No caso de Aracaju, já a partir dos anos 2000 estas ações se localizaram nas áreas da zona sul e oeste do município com a construção de unidades habitacionais, originando a chamada ocupação do Conjunto Padre Pedro “Terra Dura”, em um local de difícil acesso e que apresentava uma série de fragilidades ambientais, como as ocupações sobre o Canal Santa Maria e as bordas das lagoas e charcos entre os cordões litorâneos desta zona da cidade. Neste período, «foram construídas pela CEHOP 2.223 unidades habitacionais, com recursos do Programa Habitar Brasil/ BID, e mais 302 unidades em regime de autoconstrução subsidiada com recursos do Orçamento Geral do Estado, totalizando 2.525 unidades habitacionais» (Campos, 2017, p. 338).
- 21 A área conhecida como Terra Dura se localizava distante da malha urbanizada e em seu entorno se encontrava o lixão da cidade (aterro). Somente após a abertura da Avenida Alexandre Alcino para facilitar o acesso dos caminhões de lixo da cidade e a implantação do «Loteamento Marivan» houve um aumento de ocupações irregulares e habitações precárias localizadas nas margens do riacho de Santa Maria e adjacências. Ou seja, a população mais pobre começou a procurar esses locais, mesmo enfrentando os riscos ambientais e a escassez de infraestrutura (Figura 2).

Figura 2 - Aspecto parcial do Bairro Santa Maria, Aracaju - 2005.



Fonte: Elaboração do autor, adaptado de Campos, A. C. 2006.

- 22 O município criou no ano de 2001, a lei que definiu essa região e a denominou de Barrio Santa Maria¹, que, apesar de receber uma série de obras de melhoria de infraestrutura e serviços, a segregação socioespacial presente na área foi pouco alterada. No entanto, a construção de unidades habitacionais na área não resolveu o problema das favelas, que aumentaram mesmo após as intervenções públicas neste local. A área ainda possui infraestrutura precária e vários problemas inerentes às áreas segregadas, como: violência; tráfico de drogas e degradação ambiental.
- 23 Também, a partir de 2001, a Prefeitura Municipal desenvolveu um Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), que foi considerado um marco no processo de municipalização da gestão habitacional em Aracaju. No diagnóstico, identificamos que o município não possuía instrumentos urbanísticos (legais e institucionais) - leis, planos, órgãos de gestão, ou mesmo sistemas de informação - que permitissem a provisão até o momento de uma política habitacional, e que o que havia sido feito até então, resumia-se a construções específicas de casas desarticuladas de outras políticas sociais. O diagnóstico também apontou as principais diretrizes para a formulação de uma política habitacional regida pelo município, capaz de atuar na minimização dos problemas que vinham ocorrendo há muitos anos. Este Plano Estratégico originou o principal programa habitacional municipal, até hoje: o *Programa Moradia - Cidadã*, que consistia em um conjunto de ações sistematizadas que buscavam a melhoria das condições habitacionais, em que as intervenções se estendiam desde a concessão da escritura pública dos imóveis até os projetos de geração de emprego e renda, recuperação de áreas degradadas e educação ambiental.
- 24 Neste momento, no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, as iniciativas se voltaram para o cenário da habitação social e a provisão de

infraestruturas básicas, especialmente na tentativa de erradicar os problemas definidos de acordo com o PEMAS, que identificou 23.751 domicílios distribuídos em 72 assentamentos irregulares, seja do ponto de vista legal (propriedade da terra), seja por insuficiência urbana e de carência de serviços. Em certo sentido, o conjunto de ações e projetos de recuperação de moradias e urbanização dessas áreas proporcionou novos rumos para a cidade, com vistas ao espraio da segregação socioespacial urbana distante da oferta de empregos e das condições dignas de moradia para a população mais pobre (Tabela 1).

Tabela 1 - Projetos Habitacionais e de Saneamento na cidade de Aracaju (2000-2018).

Projeto	Bairro	Nº de Unidades
Urbanização da Coroa do Meio	Coroa do Meio	652
Urbanização da Terra Dura	Santa Maria	1.900
Urbanização da Invasão do Coqueiral	Porto D'Antas Japãozinho	600
Residencial Vitória da Resistência	Lamarão	410
Construção de habitações de Interesse social "Bairro Novo"	17 de Março	2.562
Conjunto Porto D'Antas	Porto D'Antas	580
Total		6.704

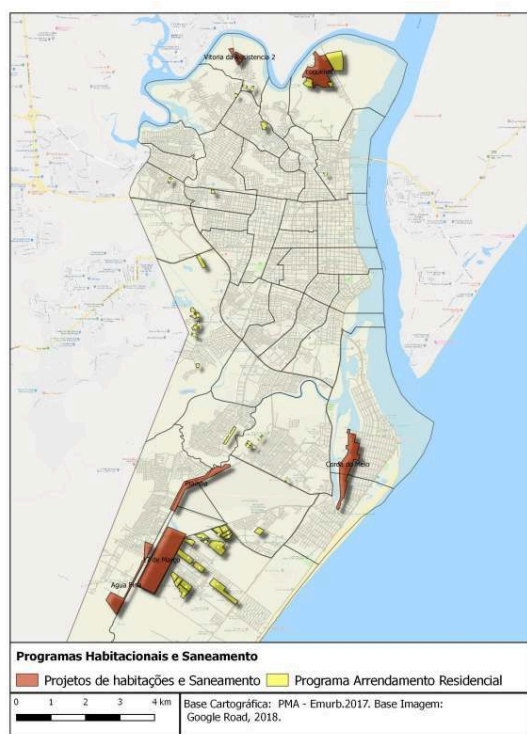
Fonte de dados: CEHOP, 2006 e DEHOP/SE - SEPLOG, 2016.

- 25 Um dos primeiros projetos de intervenção urbana em áreas de favela² ocorreu no Jardim Atlântico, no bairro da Coroa do Meio. Este projeto de urbanização integrada (2002-2006) teve como premissa elevar a qualidade de vida dos moradores, com recuperação ambiental e estímulo à efetiva participação dos moradores. Dessa forma, 652 residências precárias foram destruídas e novas casas construídas, beneficiando 3.050 famílias³.
- 26 A partir da continua ocupação em diferentes áreas da cidade e do entorno metropolitano pelos movimentos sociais que continuavam reivindicando o direito à moradia, as ações mais contundentes do poder público local foram os projetos de regularização de assentamentos considerados precários, construção de casas populares e delimitação do bairro Japãozinho (Lei nº 3357/2006) e a construção do conjunto Residencial Vitória da Resistência com 410 casas em 2014 no Bairro Lamarão, em substituição a ocupação da antiga Salina São Marcos na zona norte. Neste período também ocorreu a execução dos projetos de reassentamentos e transferência de 2.562 famílias das áreas de risco ambiental, como: Morro do Avião, Ocupações do Arrozal, Prainha, Marivan, Água Fria e Gasoduto na zona sul-sudoeste da cidade (França, 2011). Outra intervenção urbana importante executada no município de Aracaju foi a criação do bairro 17 de Março (Lei nº 4.024/2011) como Área de Habitação de Interesse Social. Construído a partir dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e

entregue as famílias em quatro etapas entre 2007 e 2011, o novo bairro está localizado em uma área concedida pela Superintendência de Patrimônio da União (SPU) em 2004, entre uma série de condomínios de alto padrão da zona de expansão urbana e vizinho ao Bairro Santa Maria.

- 27 Outras áreas também foram marcadas com tentativas de corrigir a segregação a partir do intenso trabalho social junto às comunidades da favela do Coqueiral, com a construção de 600 casas em 2012, com recursos do PAC-2 e em 2016, a CEHOP entrega 580 moradias (Conjunto Senador José Eduardo Dutra), em área cedida pela União (SPU) no bairro Porto Dantas, dentro do Programa Pró-Moradia, destinadas a famílias de baixa renda que viviam em situação de precariedade, às margens de mangues, bem como no entorno da Avenida Euclides Figueiredo (Figura 3).
- 28 Concomitante às obras de infraestrutura do programa Moradia Cidadã e intervenções dos governos estaduais e federais destinado aos mais carentes, o Programa de Arrendamento Residencial iniciou a construção de casas e blocos de apartamentos, resultando na construção de 06 empreendimentos no interior do estado (Itabaiana e Lagarto), com a construção de 1.380 casas, bem como a realização de 39 empreendimentos somente em Aracaju, totalizando 6.850 unidades no período de 2001 e 2009. Destinados às classes médias e de menores rendas, os primeiros empreendimentos foram implantados na Zona de Expansão Urbana e posteriormente nos bairros de Jabotiana e Farolândia, que juntos, concentravam 70% do total de unidades habitacionais. Embora em menor grau, alguns residenciais foram inseridos no tecido consolidado, preenchendo espaços vazios já com infraestruturas e serviços, como nos bairros Industrial e Siqueira Campos.
- 29 A localização dos conjuntos e condomínios do PAR, além de induzir a direção da expansão urbana, também foi responsável pela fragmentação da cidade. Aracaju aumentou seu território horizontalmente, apresentando ocupações pontuais e grandes vazios urbanos. Essas áreas de vazios foram beneficiadas pelos poderes públicos e comercializados pelo mercado imobiliário, que especulava obter maiores lucros, seja com a venda de terrenos ou com a construção de novos empreendimentos.

Figura 3 - Projetos Habitacionais e de Saneamento na cidade de Aracaju (2000-2009).



Fonte de Dados: PMA - Emurb, 2017. Caixa Econômica Federal, 2014. Elaboração dos autores, 2018.

- 30 De acordo com a afirmação de Ermínia Maricato, que «nas cidades brasileiras, os conjuntos habitacionais de promoção pública localizavam-se em áreas desvalorizadas, em áreas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana» (Maricato, 2001, p. 122). Salientamos que esse processo ocorre de forma similar em Aracaju, uma vez que a política pública preserva as áreas valorizadas para o mercado privado, alimentando assim, a especulação imobiliária.
- 31 Essa é a forma predominante da maior parte dos desdobramentos das políticas urbanas nacionais e locais de habitação e de infraestrutura que contribuem no processo de produção do espaço urbano da capital sergipana. Como por exemplo, é o caso do programa minha casa, minha vida que apresentaremos a seguir.

O programa minha casa minha vida e seus desdobramentos espaciais

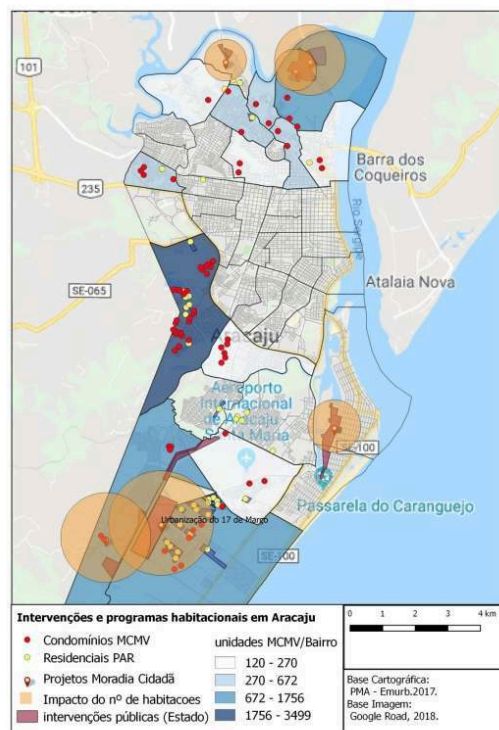
- 32 O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 pelo Governo Federal, consiste em uma parceria entre União, Estados, Municípios e empreendedores imobiliários privados com objetivo de construir em suas três fases, 3 milhões de moradias em todo Brasil por meio de financiamento com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do FAR, do FGTS e do SBPE.
- 33 O PMCMV é dividido em dois subsistemas conforme o perfil da demanda populacional: o *subsistema de Habitação de Interesse Social*, que se destina à população com rendimento médio familiar de até 3 salários mínimos, tendo como meta a construção de 1,2 milhões de unidades habitacionais, enquanto que o *Subsistema de Habitação de Mercado* é

direcionado à população que possui renda de 3 a 10 salários mínimos, propondo-se a construir de 1,2 milhões de unidades habitacionais para população na faixa de renda entre 3 e 6 salários mínimos e de 600 mil unidades para a população na faixa de renda familiar mensal entre 6 e 10 salários mínimos.

- 34 No estado de Sergipe, segundo dados do Ministério das Cidades e da Gerência Executiva de Habitação de Aracaju da Caixa Econômica Federal em Sergipe (CEF, 2018) indicam que foram construídos 138 empreendimentos imobiliários do PMCMV no período de 2009 a 2017. Entre estes, 110 empreendimentos foram distribuídos em 13 bairros da capital. Sendo que apenas nove (09) empreendimentos correspondem à faixa de rendimento familiar de até três salários mínimos perfazem um total de 1.934 unidades habitacionais entregues a população. Fato que demonstra o direcionamento das políticas atuais de habitação e sua vinculação com o mercado imobiliário privatista. Em que as construtoras e incorporadoras imobiliárias priorizam a produção de habitação para demanda solvável, em virtude da garantia de obtenção de maior rentabilidade na comercialização de moradias com preços mais elevados.
- 35 Neste aspecto, na região da Grande Aracaju fica clara a manutenção do déficit de moradias para a população de baixa renda no município, que de acordo com o diagnóstico para implantação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2011), estava no patamar de 26.149 unidades segundo os dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2007, p. 68). Dentro do escopo neoliberal assumido pelo município, a política de habitação passa a ser comandada pelo mercado a partir da racionalização das construções, sobretudo, com a repetição dos projetos e dos processos construtivos, e promovendo a padronização de estilos de vida em determinadas zonas da cidade. Vez que os condomínios voltados para a parcela de renda entre 3 e 10 salários mínimos, reproduzem as especificidades de classes, estilos de moradias e padrões arquitetônicos de acordo com o número de torres construídas em cada empreendimento, ou mesmo de acordo com os tamanhos médios das unidades privativas, recriando assim, espaços segregados e/ou auto segregações com oferta de infraestrutura interna de um clube privado, com piscina churrasqueira, salão de jogos e festas, quadra esportiva, parque infantil e estacionamento coberto com guarita de segurança, enquanto os denominados de interesse social estão localizados em bairros que apresentam condições de infraestrutura, acessibilidade e serviços públicos insuficientes, além de situar-se fora da malha urbana consolidada.
- 36 Portanto, observamos que em função dos investimentos públicos ter se dado de forma desigual nas diferentes zonas da cidade, o processo de valorização da terra urbanizada tem contribuindo para ampliar de um lado a periferização e segregar ainda mais a população, e de outro lado promover a fragmentação da cidade a partir da priorização dos lançamentos imobiliários para segmentos de renda mais elevadas do PMCMV de mercado (Figura 4), viabilizando infraestruturas e assegurando as melhores localizações que objetivam aumentar a mais-valia fundiária dos agentes privados (Rufino *et al*, 2015).
- 37 Enquanto nos municípios do interior do estado foram construídos 20,1% dos empreendimentos habitacionais direcionados a faixa de renda 1, através de pequenos conjuntos localizados nas zonas periurbanas sem sequer as condições básicas de infraestrutura da malha viária, nem interligação a rede de abastecimento de água e coleta regular de resíduos sólidos. No município de Aracaju estas localizações estão diretamente ligadas aos interesses do mercado. Fato que evidencia a negatividade dos poderes públicos locais no sentido que estes assumem apenas o papel de agentes

intermediadores de processos de produção clientelística da habitação. Ao mesmo tempo em que na escala urbano-metropolitana, os processos de apropriação e acumulação e reprodução se retroalimentam.

Figura 4 - Aracaju - Estado e Reestruturação do Espaço Urbano, 2018.



Fonte de Dados: Trabalho de Campo, 2018. Caixa/ PMA – Emurb, 2017. Elaboração: Equipe de pesquisa do Laboratório – Pibicvol, 2018.

Considerações finais

- 38 O mercado imobiliário se utiliza das vantagens especulativas prevista nos programas públicos de habitação e saneamento para expandir cada vez mais seus tentáculos, fragmentando e produzindo a cidade através das políticas públicas, que se configuram como elo de sustentação da economia do capital imobiliário. Este processo se territorializa a partir das intervenções e induções de construtoras e incorporadoras, desde a criação de novas malhas viárias até a produção das novas áreas de valorização e especulação propostas como soluções para diminuir o déficit de habitação na cidade e, por conseguinte, dinamizar o próprio mercado.
- 39 O crescimento urbano das cidades sergipanas, principalmente de Aracaju no período de 2000 a 2018 se converteu numa dialética entre implosão e explosão, como resultado dos movimentos contraditórios de segregação e fragmentação socioespacial. Fato que se reflete, por um lado, nos problemas inerentes ao alcance de uma cidade mais justa e igualitária e, por outro lado, fortalece a auto segregação da população com altas rendas em espaços fechados e seguros, como condomínios residenciais e shopping centers, se desconectando cada vez mais do caos, da violência e da pobreza.

- 40 Esta situação marca a formação da cidade heterogênea, com formas habitacionais diversas em função dos níveis de renda, conduzindo uma produção diferenciada do espaço. Estas contradições intraurbanas expõem o que Henri Lefebvre (2000) denominou de «negatividades do espaço urbano».
- 41 As transformações ocorridas na dinâmica urbana e na apropriação desigual do solo mostraram que a segregação espacial foi construída pelo mercado imobiliário e pelo Estado, em geral, pela administração pública. A partir do estabelecimento desta condição socioespacial, « Estado e mercado buscam ampliar as conexões de Aracaju com os municípios da região metropolitana. Fato que abre novas possibilidades de investimentos e lucro tanto para consolidação da cidade como negócio, como para o mercado » (Campos, 2017, p. 349).
- 42 As conexões pensadas pelo Estado e mercado imobiliário, inicialmente tentaram forjar o discurso das necessidades urbanas comuns; mas o que percebemos são as novas formas de apropriação capitalista que promovem e se reproduzem, a partir da apropriação das políticas públicas de habitação e infraestruturas promovidas pelos distintos governos ao longo destes últimos anos. E que, através do marketing imobiliário, novos sonhos e novos modelos de vida dos condomínios fechados em formato de «enclaves fortificados» (Caldeira, 2000) cada vez mais imprimem novas dinâmicas socioespaciais que exigem novas ações e novas formas de gestão urbana, que sejam marcadas por políticas integradoras que objetivem implementar projetos de reestruturação no sentido de tornar a cidade acessível e mais justa para todos cidadãos.
-

BIBLIOGRAFIA

Aracaju, Prefeitura Municipal «*Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 2000*». Disponível em www.aracaju.se.gov.br/planejamento_e_orcamento/plano_diretor acessado em: 17/01/2018.

Aracaju, Prefeitura Municipal «*Plano Local de Habitação de Interesse Social*». Aracaju- SE. Emurb. 2011.

Brasil, Programa de Aceleração do Crescimento. Ministério do Planejamento. Disponível em <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana> Acessado em 05 de maio de 2019.

Caixa Econômica Federal. «*Cartilha Minha Casa Minha Vida*» Disponível em: <http://www.caixa.gov.br> . Acessado em: 04 de jul. 2017.

Caixa Econômica Federal. «*Programas habitacionais governamentais*» 2018. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programa_des_urbano/programas_habitacao/par/index.asp acessado em: 14/01/2018.

Caldeira, Teresa Pires. «*Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*» São Paulo: 34 ed./ EDUSP, 2000.

Campos, A. C. «*El desarrollo urbano de Aracaju, Brasil (1855-2005): un juego de múltiples agentes*». Barcelona, 2017, Tesis de Doctorado (Departamento de Geografía Humana) Facultad de Geografía e Historia, Universitat de Barcelona.

- Capel, Horacio. «Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español» *Revista de Geografía*, v. 8, n. 1-2, jul./ dez. 1974, p. 19-55.
- Capel, Horacio. «*La Morfología de Las Ciudades*» Vol. III. Agentes Urbanos y mercado inmobiliario. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.
- Corrêa, Roberto Lobato. «*O espaço urbano*» São Paulo: Ática, 1991.
- Corrêa, Roberto lobato. «*Trajetórias geográficas*» Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- França, Sarah Lúcia Alves. «*A produção do espaço na Zona de Expansão Urbana de Aracaju: dispersão urbana, condomínios fechados e políticas públicas*» Niterói, 2011, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense.
- Fundação João Pinheiro. «*Déficit habitacional no Brasil*» Centro de Estatística e Informações. 2. Edição. Belo Horizonte, 2005.
- Fundação João Pinheiro. «*Déficit habitacional no Brasil*». Centro de Estatística e Informações. 2. ed. - Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>. Acessado em: 30/06/2017.
- Gotttdinier, Mark. «*A produção social do espaço urbano*» São Paulo: Edusp, 1997.
- Harvey, David. «*A Justiça Social e a Cidade*» Tradução Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.
- Lefebvre, H. «*El derecho a la ciudad*» Barcelona: Península, 4ª edición, 1978.
- Lefebvre, Henri. «*A produção do espaço*» Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4 Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.
- Maricato, Ermínia. «*Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*» Petrópolis: Vozes, 2001.
- Peruzzo, Dilvo. «*Habitação: controle e espoliação*». São Paulo: Cortez, 1984.
- Rufino, Maria Beatriz Cruz; Amore, Caio Santo; Shimbo, Lúcia Zanin. «*Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*». 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- Trindade Júnior, Saint-Clair Cordeiro da. «Entre o público e o privado: agentes e estratégias de apropriação do espaço na orla fluvial de Belém-Pará (Brasil) » *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (9). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-9.htm> [ISSN: 1138-9788]

NOTAS

1. Lei nº 2.979/2001 Cria o Bairro Santa Maria que corresponde a área antes denominada de Terra dura.
2. Neste estudo as favelas são consideradas as aglomerações de unidades habitacionais improvisadas, sejam casas ou barracos carentes de serviços públicos essenciais, ocupando terreno de propriedade alheia e disposta de acordo com a lógica de necessidade de seus moradores.
3. Informações do Departamento de Desenvolvimento Urbano (DDU) da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, 2013.

RESUMOS

A pesquisa visa discutir a atuação do Estado no processo de produção do espaço urbano em Sergipe e, principalmente em Aracaju através da provisão de habitações de interesse social vinculadas aos Programas Moradia Cidadã, Arrendamento Residencial, Programa de Aceleração do Crescimento e Minha Casa, Minha Vida e seu rebatimento espacial estruturante e contraditório. O marco temporal se estende desde os anos 2000 até os dias atuais. Este objeto faz parte de uma pesquisa mais ampla que busca analisar os agentes e a reestruturação urbana das cidades sergipanas. Metodologicamente, optamos por adotar a pesquisa de base qualitativa e quantitativa com procedimentos sistemáticos que envolvem pesquisa de dados secundários e o mapeamento temático, que serviram para analisar a produção das frações desses espaços através das distintas políticas habitacionais direcionadas para as camadas populares.

The study aims to discuss the State's role in the process of urban space production in Sergipe and, mainly in Aracaju, through the provision of social housing linked to programs: Moradia Cidadã, Arrendamento Residencial, Programa de Aceleração do Crescimento e, Minha Casa, Minha Vida. Also, its structuring and contradictory spatial knocking. The timeframe extends from the 2000s to the present days. The object is part of a broader study that analyze the agents and the urban restructuring of Sergipe state cities. The methodological choice was qualitative and quantitative research with systematic procedures involving secondary data search and thematic mapping. They were used to analyze the production of fractions of these spaces through the different housing policies addressed to the « less favored people ».

La recherche a pour objectif de discuter du rôle de l'État dans le processus de production d'espace urbain à Sergipe, Brasil, et, principalement à Aracaju, à travers la fourniture de logements sociaux liés aux programmes Moradia Cidadã, Arrendamento Residencial, Programa de Aceleração do Crescimento e, Minha Casa, Minha Vida, et son cognement spatial structurant et contradictoire. Le durée s'étend des années 2000 à nos jours. Cet objet est partie d'une recherche plus large qui cherche à analyser les agents et la restructuration urbaine des villes de Sergipe. Méthodologiquement, nous avons choisi d'adopter une recherche qualitative et quantitative avec des procédures systématiques faisant appel à la recherche de données secondaires et à la cartographie thématique, qui ont servi à analyser la production de fractions de ces espaces à travers les différentes politiques de logement dirigées vers les « underclass ».

ÍNDICE

Mots-clés: Etat; Le logement; Sergipe; Aracaju; Production de l'espace.

Keywords: State; Housing; Sergipe; Aracaju; Production of space.

Palavras-chave: Estado; Habitação; Sergipe; Aracaju; Produção do espaço.

AUTORES

ANTONIO CARLOS CAMPOS

Universidade Federal de Sergipe, antonio68@gmail.com

FLÁVIO HENRIQUE MATOS SANTOS

Universidade Federal de Sergipe, flaviogeoufs@gmail.com