



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana Frente à (Des)Mercantilização da Cidade

## PLANEJAMENTO X REALIDADE: AS DIVERGÊNCIAS ENTRE FAVELAS E AEIS NO PDDU 2000 DE Aracaju

Catarina Carvalho Santos Melo<sup>1</sup>  
Sarah Lucia Alves França<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O conceito de ZEIS surgiu no Brasil nas décadas 1980 e 1990, a partir de demandas populares pela efetivação do direito à moradia, em especial para através da regularização fundiária, em contraposição às políticas de remoção de favelas. A Constituição Federal de 1988, através do capítulo da Política urbana (artigos 182 e 183) e sua regulamentação com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consolidam a importância da política urbana e da regularização fundiária, estabelecendo as ZEIS como um instrumento fundamental para garantir o direito à cidade e à habitação digna e promover a justiça social. As ZEIS são áreas definidas nos planos diretores municipais, destinadas à implantação de projetos habitacionais de interesse social, urbanização e regularização fundiária, em geral ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda<sup>3</sup>.

O município de Aracaju, capital do Estado de Sergipe, desde meados dos anos 60, apresentou uma urbanização segregada e desigual social e espacialmente, com bairros que abrigam famílias de maior renda, morando em condomínios fechados, enquanto

---

<sup>1</sup> Mestranda em Geografia pelo PPGEU/UFSE, Universidade Federal de Sergipe, carvalho.c.academico@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutorado, Universidade Federal de Sergipe, Professora adjunta do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, sarahfranca@academico.ufs.br.

<sup>3</sup> Brasil. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Instituto Polis, v. 1, 2002. ISBN 85-7365-224-1.



trabalhadores cuja renda familiar mensal é baixa, ocupam áreas residuais e periféricas, como destacam os estudos de França V.<sup>4</sup> e França S.<sup>5</sup>. Sobre isso, Santos Neto<sup>6</sup>, também enfatiza que essa população carente foi expulsa dos bairros urbanizados, e afastada em direção às áreas de fragilidade ambiental e sem oferta de infraestrutura, que correspondem aos trinta e três assentamentos precários registrados por Adelci Santos<sup>7</sup> no final do século XX.

No entanto, na tentativa de garantir melhores condições de moradia e de urbanidade para famílias de baixa renda e especialmente, consolidar esses espaços através de intervenções e investimentos públicos (urbanização), foram instituídas seis Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (PDDU), aprovado em 2000. Essas áreas, deveriam ter o papel de atender à demanda por habitação de interesse social, promover urbanização e regularização fundiária, além de criar estoque de terra para futuras obras de habitação social.

Assim, esse artigo busca **analisar a disparidade entre as 33 favelas levantadas previamente ao momento da elaboração do Plano Diretor de Aracaju e as 6 AEIS instituídas pela lei do PDDU aprovada em 2000.**

## 2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo de urbanização brasileiro impulsionado pela abolição da escravidão, a negligência social aos negros, a crise de 1929 e ao crescimento industrial. A partir da década de 1950, a redução da mortalidade devido a avanços sanitários, consolidou a inversão da matriz territorial, concentrando maior parte nos centros urbanos<sup>8</sup>. No entanto, os baixos salários e a ocupação informal limitaram o acesso à moradia digna. Sendo negada à população de baixa renda o acesso ao espaço urbano, expulsando-a para áreas de

<sup>4</sup> FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Aracaju: Estado & Metropolização**. São Cristóvão: UFS, 1999.

<sup>5</sup> FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **Vetores da Expansão Urbana: Estado e mercado na produção da habitação em Aracaju-SE**. São Cristóvão: Editora UFS, 2019.

<sup>6</sup> SANTOS NETO, Antônio Francisco dos. **Segregação na expansão urbana: uma cronologia dos assentamentos precários de Aracaju/SE**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2023.

<sup>7</sup> SANTOS, Adelci. **Invasões, Favelas e desfavelamentos em Aracaju**. In: DINIZ, José; FRANÇA, Vera. Capítulos de Geografia Nordestina. Aracaju: NPGeo/UFS, 1998. p. 143-166

<sup>8</sup> MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.; Santos, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.; SANTOS NETO, 2023.



fragilidade ambiental. Apenas em 1950, com a inserção das favelas no recenseamento geral, a realidade dessas populações tornou-se mensurável e visível no plano político.<sup>9</sup>

Após anos de luta, foi conquistado pelos movimentos populares, o capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, que instituem a função social da propriedade urbana e a usucapião, além de estabelecer o direito à moradia como um direito social em seu artigo 6º<sup>10</sup>. E, em 2001, a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal.<sup>11</sup>

Um dos instrumentos do Estatuto da Cidade são os de regularização fundiária, cujo principal objetivo é garantir a permanência da população de baixa renda em áreas ocupadas irregularmente, legalizando, reurbanizando e integrando essa população ao espaço urbano<sup>12</sup>. Assim, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tem como alvo incluir parcelas marginalizadas da cidade que não tiveram possibilidades de ocupação dentro das regras legais, isso permite fornecer serviços e infraestrutura urbanos para melhorar a qualidade de vida da população e promover a participação direta dos moradores na definição dos investimentos públicos em urbanização, além de regular o mercado de terras urbanas reduzindo as diferenças de qualidade e preços, aumentar a arrecadação do município através da regularização das áreas, permitindo que paguem impostos e taxas e aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda.<sup>13</sup>

Aracaju, capital de sergipana, teve seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), promulgado em 06 de outubro de 2000 (anterior ao Estatuto da Cidade), com tentativas de revisões iniciadas nos anos de 2005, 2015, e a última em 2021, a fim de atender às exigências das normas federais, embora sem sucesso de aprovação, junto à Câmara dos Vereadores.

A Lei nº 42 de 2000, em seu artigo 69, dispõe que “a política municipal de habitação, deve promover a melhoria das condições e aumentar a oferta de moradias, compatíveis com

---

<sup>9</sup> VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem da favela – Rio de Janeiro**: Editora FGV, 2005.; Burnett, Carlos Frederico Lago. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão. São Luis, 2007.; Maricato, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

<sup>10</sup> Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

<sup>11</sup> Brasil. **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. Brasília. 2001.

<sup>12</sup> Brasil, 2002

<sup>13</sup> Ibidem.



a capacidade econômica da população.”<sup>14</sup>. As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), regulamentadas pelo PDDU de Aracaju, visam aumentar a disponibilidade de solo urbano para habitação de interesse social, abrangendo terrenos ocupados por assentamentos irregulares, áreas inutilizadas ou com habitações precárias, priorizando a urbanização e regularização para populações de baixa renda.

Além de vedar remembramentos, exigir a elaboração por parte do poder executivo municipal de um Plano de Urbanização para cada AEIS, além de permitir que moradores destas apresentem propostas. Permite que até 20% do lote possa ser destinado a atividades comerciais ou serviços, prevê área mínima, para o lote e para a habitação e área máxima para o lote, assegura assistência jurídica, técnica e gratuita para a população de baixa renda, entre outras diretrizes.<sup>15</sup>

Assim, o PDDU instituiu 6 Áreas Especiais de Interesse Social: AEIS -1 no bairro Olaria, AEIS-2 entre os bairros Santos Dumont e Soledade, AEIS-3 nos bairros Soledade e Cidade Nova, AEIS-4 nos bairros Coroa do Meio e Atalaia, AEIS-5 no bairro São Conrado, AEIS-6 no bairro Santa Maria.

No entanto, mesmo que o diagnóstico para elaboração do Plano Diretor tenha identificado 33 (trinta e três) favelas no município de Aracaju, o PDDU de 2000 instituiu apenas seis Áreas Especiais de Interesse Social. Esse estudo visa entender o porquê dessa disparidade, além de analisar o que as tentativas de revisão do PDDU propuseram para as AEIS e quais critérios foram utilizados para tais propostas.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Até o momento o trabalho analisa a relação entre a urbanização brasileira e a desigualdade social no espaço urbano, além das diretrizes estabelecidas para as AEIS de Aracaju-SE, no entanto algumas questões, como a análise do porquê da discrepância entre a quantidade de favelas e a quantidade das AEIS, ainda demandam maior aprofundamento. As próximas etapas visam entender e consolidar melhor essas questões assim como entender as mudanças propostas pelas tentativas de revisão do PDDU para as AEIS, para

<sup>14</sup> ARACAJU. **Lei Complementar nº 42 de 04 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.** Aracaju, 2000. p. 32-33

<sup>15</sup> Ibidem.



assim compreender melhor a atual situação destas na capital sergipana. Este processo reforça o compromisso com a relevância e qualidade do estudo em curso.

## REFERÊNCIAS

ARACAJU. **Lei Complementar nº 42 de 04 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.** Aracaju, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 1988.; Brasil. **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. Brasília. 2001.

BRASIL. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos:** Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Instituto Polis, v. 1, 2002. ISBN 85-7365-224-1.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista:** a fetichização dos planos diretores participativos. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão. São Luis, 2007.

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

FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Aracaju: Estado & Metropolização.** São Cristóvão: UFS, 1999.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

SANTOS NETO, Antônio Francisco dos. **Segregação na expansão urbana:** uma cronologia dos assentamentos precários de Aracaju/SE. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2023.

SANTOS, Aldeci. **Invasões, Favelas e desfavelamentos em Aracaju.** In: DINIZ, José; FRANÇA, Vera. Capítulos de Geografia Nordestina. Aracaju: NPGeo/UFS, 1998. p. 143-166

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.;

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela:** do mito de origem da favela – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.