



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

DESENVOLVIMENTO SEM PLANEJAMENTO? DESAFIOS URBANOS EM CIDADES DO NORDESTE DO BRASIL: O CASO DE MACEIÓ/AL E DE ARACAJU/SE

Ana Paula Acioli de Alencar¹
Marianna Martins Albuquerque²

1 INTRODUÇÃO

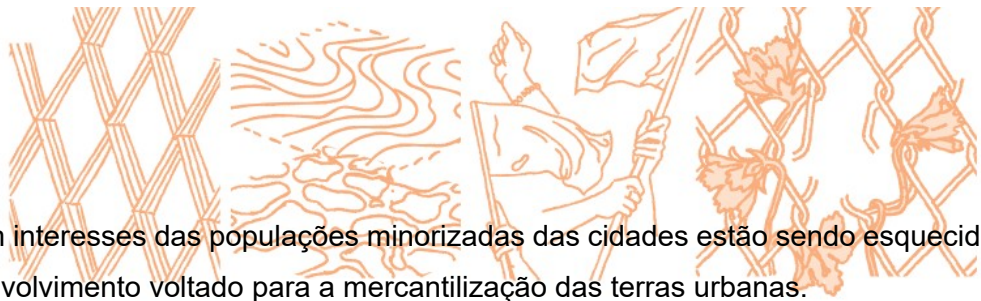
O planejamento urbano cujas decisões são tomadas unicamente no âmbito da gestão pública, por especialistas ou por gestores, sem considerar as demandas da sociedade, além de apresentar uma visão tecnocrata e burocrata limitada, é também antidemocrático, atestando que os resultados das políticas públicas nem sempre alcançam as necessidades reais da população ou atendem às prioridades para o melhor uso das verbas públicas. A crítica é feita por observar que o planejamento urbano participativo e a gestão compartilhada das cidades, nos moldes do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), quando implantado, têm respondido positivamente às demandas da população e promovem o engajamento cívico, com políticas condizentes com a realidade urbana.

No Brasil, após um período de redemocratização e fortalecimento da participação cidadã, instalou-se uma fase de diminuição e mesmo extinção da ação pública pela participação, que se estendeu até 2022, marcando um processo de desdemocratização (Avritzer *et al*, 2022), cujos efeitos refletem-se diretamente nas políticas e dinâmicas locais, especialmente no planejamento e gestão urbana. A gestão participativa nas prefeituras municipais brasileiras, um dos pilares do EC, mal se concretizou e logo atravessou um período de enfraquecimento.

Essa realidade é visível no atraso das atualizações dos Planos Diretores — que deveriam ser revisados decenalmente (Brasil, 2004) — e no desinteresse pela implementação do controle social, por meio dos conselhos de políticas municipais com participação da sociedade civil, entre outros instrumentos participativos. Avanços em termos de controle do uso do solo e

1 Arquiteta e Urbanista, Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UFAL. Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Email: ana.alencar@fau.ufal.br

2 Arquiteta e Urbanista (UNIT/SE), Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFS), Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (PPGAU/UFAL) e Bolsista Fapeal. Pesquisadora do Núcleo de Estudos do Estatuto da Cidade (NEST/UFAL) e do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Aracaju (OM/AJU). Assessora de Gestão Estratégica do Governo de Sergipe. E-mail: mm_albuquerque@hotmail.com.



compatibilização com interesses das populações minorizadas das cidades estão sendo esquecidos em prol de um desenvolvimento voltado para a mercantilização das terras urbanas.

Este artigo traz a análise dos desafios urbanos enfrentados pela cidade de Maceió, capital do estado de Alagoas, e de Aracaju, capital do estado de Sergipe, que sofrem com a desatualização dos seus Planos Diretores, principal instrumento de planejamento urbano no contexto brasileiro. O estudo comparativo foca na gentrificação em curso nas duas localidades, com causas e resultados espaciais semelhantes.

2 PROBLEMAS COMUNS: PLANOS DIRETORES DESATUALIZADOS E GENTRIFICAÇÃO

2.1 O caso Maceió: a verticalização e o processo de gentrificação no bairro de Garça Torta

Em Maceió, o agravamento do processo de verticalização é resultado da pressão de grandes projetos imobiliários que buscam explorar o potencial da faixa beira-mar, os quais foram beneficiados pela normatização pouco efetiva e desatualizada, no controle do uso e ocupação do solo. Esses empreendimentos têm gerado impactos de vizinhança e ambientais, produzindo um processo de gentrificação em áreas antes ocupadas por populações tradicionais e graves interferências na paisagem local - retirada da vegetação nativa e sombreamento de praias.

A alta produção de edifícios verticais nos últimos anos na cidade está acompanhada de um processo de supervalorização dos preços do metro quadrado de construção, anunciada com euforia pela mídia local alinhada com interesses do mercado imobiliário (Agenda A, 2025). É também resultante da procura massiva por residências em razão do esvaziamento dos bairros afetados pela mineração trágica e criminosa realizada pela empresa mineradora de Salgema, a Braskem, no subsolo de uma área intensamente urbanizada, que colocou em risco e levou a expulsão de aproximadamente 55 mil pessoas de suas habitações bem localizadas. Tal fato impactou os preços dos imóveis, como apresentado por Santos *et al* (2025) em seus estudos, evidenciando a dificuldade na busca por novas moradias em áreas centrais da cidade.

O bairro de Garça Torta - assim como outros bairros do litoral norte de Maceió - está situado à beira-mar, em cujas praias, atrativas para turismo e pesca artesanal, encontram-se importantes recursos paisagísticos e econômicos. Lá moram pescadores artesanais em uma comunidade tradicional com práticas culturais ancestrais e que mantém relação intrínseca com o território em uma configuração urbana própria. Particularmente esses vêm sofrendo impactos decorrentes da implantação de edifícios multifamiliares verticais em sua vizinhança próxima, como os investigados por Santos (2019). Tal fato tem alertado tanto pesquisadores, que têm estudado os impactos que estão em curso e sem controle institucional, como o Ministério Público Estadual que recomendou a suspensão de licenças para construções no local (Alagoas, 2025).



2.2 O crescimento de Aracaju e os impactos da estagnação normativa

Aracaju, por sua vez, enfrenta uma problemática profunda no campo da política urbana: a ausência de revisão e atualização de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), vigente desde o ano 2000 (Lei Complementar nº 42/2000). Embora o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) determine a revisão obrigatória a cada dez anos, essa exigência jamais foi cumprida pela capital sergipana. Foram realizadas três tentativas de revisão de 2006 a 2012, 2015 e 2021, todas sem o devido encaminhamento para aprovação final na Câmara Municipal de Vereadores, tendo a primeira e a última sofrido impedimento judicial para sua sequência.

Esse vácuo institucional tem favorecido a expansão urbana desregulada, sem diretrizes técnicas atualizadas nem controle efetivo sobre o uso e ocupação do solo. Como resultado, observa-se a intensificação de processos de segregação socioespacial e a consolidação de uma urbanização fragmentada. Aracaju tem um exemplo emblemático que é o bairro Jabotiana, que se transformou em vetor de crescimento residencial voltado à classe média, com a proliferação de condomínios fechados frequentemente implantados sem infraestrutura básica adequada. Situado na zona oeste de Aracaju, o bairro Jabotiana apresenta uma configuração territorial híbrida, articulando elementos urbanos e rurais em um mesmo espaço. Trata-se de uma área marcada por diversidade de usos e formas de ocupação: na conformação mais antiga, concentram-se povoados, comunidades tradicionais, conjuntos habitacionais e o bairro em seu núcleo histórico; já na conformação recente, observa-se a proliferação de condomínios residenciais, especialmente verticais, implantados a partir dos anos 2000.

Conforme analisado por França e Almeida (2022), essa alteração ocorreu de forma desregulada, sem respaldo em instrumentos de planejamento urbano eficazes, resultando numa urbanização fragmentada e funcional à lógica de valorização fundiária. Tal expansão, direcionada à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis — como margens do rio Poxim e zonas de manguezal —, provocou supressão de cobertura vegetal, comprometimento da drenagem natural e agravamento dos problemas de saneamento básico e mobilidade urbana, evidenciando a fragilidade do poder público local na fiscalização urbanística e ambiental e sua omissão diante de dinâmicas que acentuam desequilíbrios ecológicos e territoriais. A ausência de regulação efetiva do uso e ocupação do solo contribuiu para a intensificação de conflitos socioambientais, cujas consequências extrapolam a escala local.

Como apontam as autoras, o avanço indiscriminado dos empreendimentos comprometeu o escoamento superficial das águas pluviais, elevou os riscos de alagamentos e erosões, colocando em xeque a sustentabilidade urbana da região. Diante desse cenário, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal ajuizaram diversas ações civis públicas, que resultaram em decisões judiciais determinando a suspensão ou condicionamento de novos licenciamentos ambientais,



configurando uma tentativa institucional de reverter os danos e reequilibrar as relações entre urbanização, regulação e preservação ambiental no território (FRANÇA; ALMEIDA, 2002).

3. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparativa dos casos de Maceió e Aracaju mostra que a ausência de revisão dos planos diretores compromete a função social da propriedade e acentua a mercantilização do espaço urbano. Em ambos os contextos, a estagnação normativa favoreceu a atuação desregulada do mercado imobiliário, resultando na verticalização e ocupação de áreas ambientalmente sensíveis sem controle urbanístico adequado. Em Maceió, sem atualização da normativa há 20 anos, a expansão de empreendimentos na orla, associada ao esvaziamento de bairros afetados pela mineração da Braskem, intensificou a gentrificação e o deslocamento de comunidades tradicionais. Em Aracaju, a ocupação desordenada de áreas frágeis, como o bairro Jabotiana, reflete a ausência de planejamento efetivo e gera impactos ambientais e sociais relevantes.

A verticalização, quando dissociada de regulação, amplia desigualdades, pressiona a infraestrutura urbana e agrava os conflitos socioambientais. A falta de controle sobre o uso do solo fragiliza a gestão territorial e reforça a segregação urbana. Diante disso, é urgente reorientar o crescimento das cidades nordestinas por meio da revisão participativa dos planos diretores, do fortalecimento da fiscalização e da adoção de instrumentos jurídicos que assegurem a função social da cidade. A efetividade das políticas urbanas exige a ampliação da participação social em todas as suas etapas. Os estudos técnicos de impactos de vizinhança aliado à escuta ativa das populações atingidas, sua inserção nos processos decisórios e a valorização de seus saberes e prioridades são fundamentais para construir cidades mais justas, sustentáveis e comprometidas com a melhoria da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

AGENDA A. **Pesquisa nacional revela que Maceió fechou 2024 com maior valor médio do metro quadrado do Nordeste; confira valores.** Agenda A, 08 jan 2025. Disponível em: <https://agendaa.com.br/2025/01/pesquisa-nacional-revela-que-maceio-fechou-2024-com-maior-valor-medio-do-metro-quadrado-do-nordeste-confira-valores/#>. Acesso em: 15 jun de 2025.



ALAGOAS. Ministério Público do Estado de Alagoas. **Proteção ambiental e urbanística: MPAL recomenda suspensão de licenças para novos espigões no litoral norte**. Notícias MPAL, 24 fev 2025. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/?p=53281>. Acesso em: 15 jun 2025.

ARACAJU. **Lei Complementar nº 42, de 6 de outubro de 2000**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Aracaju e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Aracaju, Aracaju, 6 out. 2000.

AVRITZER, L.; SILVA, E.M. da; CARVALHO, P.D.de; ZANANDEZ, P. **Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise**. In: TATAGIBA, L.; DE ALMEIDA, D.; LAVALLE, A; SILVA, M. (Orgs.) **Participação e ativismo: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: ZOUK, 2022.

BRASIL (Governo Federal). **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, 11 set 2001.

BRASIL (Governo Federal). Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. The Sans, 2004. 158 p.

SANTOS, C.G. dos; LIMA, G.F; MENDONÇA, I.Q. de; BULHÕES, J.A.; RIZZO, M.M.G. A euforia do mercado imobiliário em Maceió e o desastre socioambiental provocado pela Braskem. **Diversitas Journal**. Santana do Ipanema/AL, v.10, 1, p. 0303–0322, 2025.

SANTOS, A.R.A.M. dos. **Muros do Mar: sinais de gentrificação nos espaços da pesca artesanal da praia da Garça Torta, Maceió - AL**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Instituto de Ciências Sociais, Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves; ALMEIDA, Viviane Luise de Jesus. **Pra onde Aracaju-SE está crescendo? Condominização, regulação urbanística e conflitos ambientais: um olhar para o bairro Jabotiana**. *ResearchGate*, [s. l.], 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/375315626_PRA_ONDE_ARACAJU-SE_ESTA_CRESCENDO_Condominizacao_regulacao_urbanistica_e_conflitos_ambientais_Um_olhar_para_o_bairro_Jabotiana. Acesso em: 6 jul. 2025.