UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

LYGIA NUNES CARVALHO

As políticas públicas de localização da habitação de interesse social
induzindo a expansão urbana em Aracaju- SE

São Paulo
2013

LYGIA NUNES CARVALHO

As políticas públicas de localização da habitação de interesse social
induzindo a expansão urbana em Aracaju- SE

Dissertação apresentada a Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São
Paulo como requisito para obtenção do título de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional

Orientadora: Prof. Dra. Marly Namur

São Paulo
2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: lyginhanc@hotmail.com

C331p	<p>Carvalho, Lygia Nunes</p> <p>As políticas públicas de localização da habitação de interesse social induzindo a expansão urbana em Aracaju-SE / Lygia Nunes Carvalho. – São Paulo, 2013.</p> <p>223 p. : il.</p> <p>Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) - FAUUSP.</p> <p>Orientadora: Marly Namur</p> <p>1. Política habitacional 2. Expansão urbana 3. Políticas públicas 4. Aracaju (SE) I.Título</p> <p>CDU 711.58.001.1(814.11)</p>
-------	---

CARVALHO, Lygia N. As Políticas Públicas de Localização da Habitação de Interesse Social induzindo a Expansão Urbana em Aracaju- SE. Dissertação apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr. _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as vitórias alcançadas, e por ter me cercado de pessoas maravilhosas, as quais gostaria de poder fazer muito mais que um simples agradecimento.

À Prof. Dra. Marly Namur, pelo incentivo, oportunidade e aprendizado durante este percurso acadêmico.

Aos professores Dr. Antônio Cláudio Moreira e Dra. Angélica Alvim pelas ricas observações na minha banca de qualificação, e aos professores da FAU/USP por todo o conhecimento adquirido ao longo deste curso.

Aos meus pais, meus maiores incentivadores, por todo amor dedicado a mim e a este trabalho.

Aos meus avós, minha maior riqueza.

Ao meu irmão, por todo o companheirismo e carinho.

À Adriana, pela dedicação e carinho de tantos anos.

Aos professores Rooseman de Oliveira e Shirley Dantas, por terem aberto meus olhos para o urbanismo.

Aos colegas de curso: João Tonucci, Silvia Fernandes, Andressa Celli e Daniela Valente, pelo carinho e angústias compartilhadas.

Aos meus amigos, muitos, porém individualmente especiais, por toda a força durante este processo em São Paulo.

Aos técnicos dos órgãos públicos por onde passei, que me receberam sempre com atenção e boa vontade. Principalmente a Manoel Azevedo, meu primeiro chefe, professor e amigo.

Aos profissionais que entrevistei: Carlos Melo, Gustavo Lima, Roque Ribeiro, Lucival Reis e Lúcia Falcón, pela disponibilidade em transferir seus conhecimentos.

Em especial, ao meu padrinho Etelvino Freitas (*in memoriam*), pela lição de luta e perseverança, e por todo o incentivo e carinho com o qual me chamava de “minha arquiteta”.

Diante da tamanha emoção que sinto, foi o máximo que consegui expressar.

Dedico este trabalho a minha maior fonte de
inspiração e força: meus pais.

RESUMO

CARVALHO, L. N. As Políticas Públicas de Localização da Habitação de Interesse Social induzindo a Expansão Urbana em Aracaju- SE. 2013. 223 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Esta dissertação discute as ações do poder público no tocante à localização dos conjuntos habitacionais de interesse social e sua relação com a expansão urbana e criação de espaços segregados na malha urbana da cidade de Aracaju, capital do estado de Sergipe. Para isso foi elaborado, primeiramente, um histórico das políticas públicas voltadas para habitação social no Brasil, que serviu de subsídio para compreensão dos momentos e características da política desenvolvida no âmbito local. Posteriormente foi elaborado um resgate histórico da gestão desta política em Aracaju, que foi dividido em dois momentos: o primeiro cujo principal interventor urbano e gestor das políticas habitacionais foi o Governo do Estado e o seguinte quando a Prefeitura Municipal assumiu este papel. A partir dos dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, documental, de campo e entrevistas, e da elaboração de tabelas e mapas, nota-se que a escolha da localização dos conjuntos, por parte do poder público, impulsionou o crescimento urbano de Aracaju, criando novos eixos de expansão urbana horizontal, sem que houvesse um planejamento ou prévia estruturação destas áreas. A contribuição da presente pesquisa está na apresentação e sistematização das ações do poder público referentes à localização dos conjuntos habitacionais em Aracaju e sua vinculação com a expansão urbana do município, gerando espaços segregados socialmente. Além disso, possibilita uma reflexão crítica sobre a influência da localização habitacional no desenvolvimento urbano de Aracaju.

Palavras Chaves: Política Habitacional, Expansão Urbana, Aracaju

ABSTRACT

CARVALHO, L. N. The Public Policies of Location of Social Housing Inducting Urban Sprawl in Aracaju- SE. 2013. 223 f. Master's thesis – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

The subject to be discussed in this work is the manner how actions of public policies of location of social interest housing have inducted urban sprawl as well as have given rise to socially segregated urban spots in the city of Aracaju, the capital of Sergipe. First of all, a report progress was made of public policies concerned with social interest housing in Brazil, which has contributed to an understanding of the steps and characteristics of local public policies. Then another report progress was made of mentioned public policies in Aracaju, which was divided in two parts: the first one is related to the mentioned actions of the State Government, while the second is related to the mentioned actions of the Municipality. Based on the data obtained from bibliographies, documentary as well as from field research, interviews, and elaborated maps and statistics, it is seen how the location of chosen estates for building has inducted an urban sprawl in Aracaju due to public power, though nothing was done concerning a previous planned basic structural condition in mentioned areas. This work contributes in presenting data on actions of mentioned public policies on location of social interest housing inducting urban sprawl and socially segregated urban spots in Aracaju. Besides this, this work allows a critical analysis about the influence of public policies of location of social interest housing inducting urban sprawl in Aracaju.

Keywords: Housing Policies, Urban Sprawl, Aracaju.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização de Aracaju no Estado de Sergipe	52
Figura 2 - Aracaju em 1957- Implantação da área planejada	54
Figura 3 - Centro de Aracaju em 1923	56
Figura 4 – Conjunto Agamenon Magalhães	59
Figura 5 - Conjunto Cidade dos Funcionários – Bairro Grageru	61
Figura 6 - Organograma: estrutura administrativa atual da CEHOP.....	78
Figura 7 - Conjunto Castelo Branco. Vias estreitas e poste fora do passeio	81
Figura 8 - Conjunto Lourival Baptista -Vias estreitas.....	81
Figura 9 - Estádio Lourival Baptista no final da década de 60	83
Figura 10 - Perímetro do Conjunto Jardim Esperança	87
Figura 11 - Perímetro dos Conjuntos Sol Nascente e J.K.	88
Figura 12 - Conjunto Assis Chateaubriand I e II em 1969 (final das obras).....	89
Figura 13 - Conjunto Assis Chateaubriand I e II em 2012.....	89
Figura 14 - Ponte de acesso ao Conjunto Assis Chateaubriand	90
Figura 15 - Obras de urbanização da península e criação do bairro Coroa do Meio, no início dos anos 80	90
Figura 16 - Imagem recente da Coroa do Meio.....	91
Figura 17 - Fronteira entre Zona Norte de Aracaju e município de N. S. Socorro	97
Figura 18 - Fronteira entre a Zona Oeste de Aracaju e município de São Cristóvão.....	98
Figura 19 - - Conjunto Santa Tereza atualmente	98
Figura 20 - Conjuntos Orlando Dantas e Augusto Franco. Avenida Heráclito Rollemberg em destaque	99
Figura 21 - Conjuntos Orlando Dantas e Augusto Franco.	101
Figura 22 - Assentamentos precários no entorno do Conjunto Augusto Franco.....	101
Figura 23 - Mapa Esquemático da Região Metropolitana de Aracaju.	103

Figura 24 – Conjuntos Habitacionais Construídos pela COHAB em Nossa Senhora do Socorro.	104
Figura 25 - Cidade de Nossa Senhora do Socorro - Conjuntos Taiçoca e Conjunto Siri, final dos anos 80.	104
Figura 26 - Conjuntos Habitacionais Construídos pela COHAB em São Cristóvão.	105
Figura 27 - Foto atual do Santa Lúcia	111
Figura 28 - Foto aérea do Conjunto Santa Lúcia – Bairro Jaobotiana	111
Figura 29 – Conjunto Governador Valadares, precariedade na infraestrutura e nas habitações.	113
Figura 30 - - Invasão do Arrozal, Bairro Santa Maria – Segregação e precariedade	114
Figura 31 - Imagem aérea do bairro Jardins em 2003	115
Figura 32 - Imagem aérea do bairro jardins em 2012	116
Figura 33 - - Orla de Atalaia atualmente	137
Figura 34 - Invasão da Coroa do Meio, final dos anos 80.....	137
Figura 35 - Invasão da Coroa do Meio, antes da intervenção do Programa Moradia Cidadã	138
Figura 36 - Foto da área urbanizada (2004-2006). Novas unidades construídas	140
Figura 37 - Novas unidades habitacionais concluídas (2004-2006).....	140
Figura 38 - Área aproximada da Invasão Coqueiral.....	141
Figura 39 - - Invasão Coqueiral em 2001	142
Figura 40 - Invasão Coqueiral em 2010	143
Figura 41 - Área aproximada dos assentamentos subnormais Canal de Santa Maria e Arrozal	144
Figura 42 - Invasão Canal de Santa Maria. Habitações de sucata e área insalubre.....	145
Figura 43 - Invasão do Arrozal, às margens do canal	145
Figura 44 – Primeiro conjuntos construído pelo PAR: Mirassol	147
Figura 45 - Conjuntos Vila Verde I e II e Mirassol, ano da entrega das unidades (2001)	148
Figura 46 - Área delimitada para construção do bairro 17 de Março.....	151

Figura 47 - Prefeito apresenta as casas entregues à população de baixa renda	152
Figura 48 - Imagem do bairro novo, 17 de Março (2012)	152
Figura 49 - Condomínios Residenciais na rodovia José Sarney (ZEU)	154
Figura 50 - Bairro 17 de Março e Conjuntos do PAR na ZEU	154
Figura 51 - Conjunto Habitacional Augusto Franco, construído em 1982.....	163
Figura 52 - Conjuntos habitacionais do PAR e unidades construídas a partir de 2010 no bairro novo, 17 de Março – política habitacional regida pela Prefeitura Municipal.....	163
Figura 53 Imagem aérea da região central de Aracaju. Centro e Zona Sul (bairros Centro, 13 de Julho, Jardins, Grageru)	164
Figura 54 - Imagem de assentamentos precários às margens do mangue, ao redor do Conjunto Habitacional Augusto Franco.	165
Figura 55 - Imagem do Bairro Lamarão. Zona Norte de Aracaju	166
Figura 56 - Imagem de assentamento precário no Bairro Lamarão. Zona Norte de Aracaju.	166
Figura 57 - Grande Vazio Urbano no bairro Farolândia	168
Figura 58 Mapa dos Aglomerados Subnormais em Sergipe	169

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1968 – 1970).	83
Tabela 2 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1971 – 1979)	92
Tabela 3- Conjuntos habitacionais construídos pelo INOCOP/BASE em Aracaju (1971 – 1979)*	93
Tabela 4 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1980 – 1987)	106
Tabela 5 - Conjuntos habitacionais construídos pelo INOCOOP/BASE em Aracaju (1980 – 1987)*	107

Tabela 6 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1987 – 2002)	166
Tabela 7 - Conjuntos habitacionais construídos pelo INOCCOP/BASE em Aracaju (1987 - 2002)*	117
Tabela 8 - Órgãos da Gestão Municipal que participam da Política Habitacional até 2001 ..	128
Tabela 9 - Órgãos da Gestão Municipal que participam da Política Habitacional atualmente	129
Tabela 10 – Estimativa do déficit habitacional em Aracaju(2001)	134
Tabela 11 - Total de Unidades Habitacionais Construídas pelo PAR por Zona e Bairro	149
Tabela 12 – Unidades construídas no Bairro Novo até 2012	153
Tabela 13 - Síntese das unidades habitacionais construídas por bairro.....	159

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Aracaju: Ocupação Inicial até 1949.....	62
Mapa 2 – Aracaju Mancha Urbana até 1960.....	85
Mapa 3 – Aracaju: Mancha Urbana até 1970.....	95
Mapa 4 – Aracaju: Mancha Urbana até 1980.....	109
Mapa 5 – Aracaju: Mancha urbana até 1988.....	119
Mapa 6 – Aracaju: Mancha urbana até 1995.....	120
Mapa 7 – Aracaju: Mancha Urbana até 2000.....	157
Mapa 8 – Aracaju: Mapa Síntese das Políticas de HIS em Aracaju.....	171

LISTA DE SIGLAS

ADEMA – Administração Estadual de Meio Ambiente

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CEHOP – Companhia de Habitação e Obras Públicas

CET – Conselho Estadual de Transportes

COHAB – Companhia de Habitação Popular de Sergipe

COHAB – Companhias de Habitação Popular

COINFRA – Conselho Estadual de Habitação

CONDESE – Conselho de Desenvolvimento de Sergipe

DEP – Departamento de Edificações Públicas

DESO – Companhia de Saneamento de Sergipe

DER/SE – Departamento de Estradas de Rodagens de Sergipe

ENERGIPE – Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe S.A.

EMSERGÁS - Empresa Sergipana de Gás

EMURB – Empresa Municipal de

FCP – Fundação da Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FICAM – Financiamento para Construção Ampliação e Melhorias

FUNDAP – Fundo Estadual de Habitação Popular

FUNDAT – Fundação do Trabalho

FUNDESE – Fundação de Desenvolvimento Urbano de Sergipe

FUNDHABITAR - Fundo Estadual de Desenvolvimento da Habitação

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão

INOCOP – Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais

OGE – Orçamento Geral do Estado

OGU – Orçamento Geral da União

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PLANAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PDDUS – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável

PMA – Prefeitura Municipal de Aracaju

PNH – Política Nacional de Habitação

PREZEIS – Programa de Regularização das Zonas de Interesse Social

SECMA – Secretaria de Cultura e Meio Ambiente

SEDUSE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Saneamento e Energia

SEDURB – Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Sergipe

SEHABS – Secretaria de Habitação e Saneamento

SEHAP – Secretaria de Habitação e Previdência Social

SEJUS – Secretaria de Justiça e Ação Social

SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura

SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SEMASC – Secretaria Municipal e Assistência Social e Cidadania

SEOP – Secretaria Estadual de Obras Públicas

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento

SERGIPORTOS - Empresa Administradora de Portos de Sergipe

SESP – Secretaria de Estado de Serviços Públicos

SFI – Sistema Financeiro Imobiliário

SIFHAP – Sistema de Habitação Popular

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SUPLAN – Superintendência Municipal de Desenvolvimento Urbano

TP – Terreno Próprio

ZAR – Zona de Adensamento Restrito

ZEU – Zona de Expansão Urbana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	29
1.1 Origem da Habitação Social no Brasil (1831 – 1964).....	29
1.2 O Período BNH: início, ápice e extinção (1964 – 1985).....	40
1.3 A produção pós BNH e o início de uma mudança de paradigma (1986 – 2002)	44
1.4 A descentralização da Política Habitacional (2003 – 2010).....	49
2 ARACAJU: ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (1855-1965)	52
3 A POLÍTICA HABITACIONAL INDUZINDO O CRESCIMENTO URBANO EM ARACAJU: GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO (1966 – 2002)	63
3.1 Institucionalização da política habitacional promovida pelo Governo do Estado.....	64
3.2 Localização dos primeiros conjuntos na cidade (1968- 1970)	79
3.3 Grande Produção habitacional e expansão territorial horizontal (1971 a 1979)	86
3.4 Grandes conjuntos e expansão territorial além dos limites municipais (1980 a 1987)	96
3.5 Diminuição da produção habitacional em Aracaju, expansão horizontal sul e verticalização das áreas centrais (1988 – 2002).....	110
4 A EXPANSÃO URBANA RECENTE E A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: GESTÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL (2000 a 2010)	121
4.1 O processo de municipalização da política urbana e habitacional em Aracaju.....	121
4.1.1 Estrutura Administrativa da política habitacional regida pela Prefeitura Municipal de Aracaju	127
4.2 Breve diagnóstico da situação habitacional e a urbanização de assentamentos subnormais:.....	133
4.2.1 Urbanização da Invasão Coroa do Meio	136
4.2.2 Urbanização da Invasão Coqueiral.....	140
4.2.3 Urbanização das Invasões Canal de Santa Maria e Arrozal	143
4.3 Produção de novas unidades habitacionais:	146
4.3.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR).....	147

4.3.2	Construção do bairro 17 de Março	150
4.4	Expansão Recente e localização dos conjuntos habitacionais promovidos pela PMA.....	153
5	- MALHA URBANA DE ARACAJU APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOCALIZAÇÃO DE HIS NO MUNICÍPIO	158
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	171
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	175
	APÊNDICE.....	184
	ANEXOS.....	236

INTRODUÇÃO

Esta dissertação objetiva compreender como as ações do poder público, na produção e localização da habitação destinada à população de baixa renda, foram determinantes no processo de expansão urbana e na criação de áreas segregadas socialmente, na cidade de Aracaju, capital do Estado de Sergipe.

Além de a moradia ser um bem de primeira necessidade e fator de inclusão social, as políticas públicas voltadas para atender esta demanda são um importante determinante do crescimento urbano. Logo, a análise das ações do Estado na produção habitacional, bem como de seus efeitos sob a cidade torna-se de suma importância para que haja uma melhor compreensão dos problemas enfrentados no âmbito da dinâmica urbana nos dias de hoje, possibilitando, assim, uma reflexão a respeito das políticas públicas que visam a produção de cidades sustentáveis¹, preservando o ambiente natural e construído, e garantindo qualidade de vida para seus habitantes.

No Brasil, mais do que em outras cidades latino-americanas ou países da Europa e da América do Norte, existe uma enorme desinformação das questões urbanísticas, como elas se apresentam e as soluções que estão ao nosso alcance. (CAMPOS FILHO, 2003, p. 9)

A presente pesquisa busca contribuir para a construção de conhecimento científico, gerando uma discussão e reflexão em torno do processo de urbanização da cidade de Aracaju, e da forma como os diversos interesses presentes na sociedade influenciaram nas ações do Estado, neste caso, mais especificamente, na produção habitacional, pois, segundo Campos Filho, esse tema ainda é pouco conhecido e discutido nos dias de hoje.

Abiko e Ornstein (2002, p. 5) comprovam a importância da reflexão em torno deste tema:

É necessário avaliar com profundidade os empreendimentos implantados tanto nos aspectos referentes às unidades habitacionais quanto nos aspectos de sua implantação e urbanísticos. Esta avaliação pode nos indicar caminhos a serem percorridos em novos empreendimentos e projetos, através de um contínuo processo de retro-alimentação.

¹ Namur e Denizo (2012, p. 40) definem a sustentabilidade, no que diz respeito à política habitacional, como “a preocupação em não apenas ofertar um bem ou serviço, mas também de permitir o seu acesso e usufruto, bem como promover ações visando superar as condições de pobreza e de exclusão do beneficiário permitindo sua integração ao mercado de trabalho e acesso à renda, à educação, à cultura, à participação da vida social, entre outros.”

Dessa forma, esta pesquisa pretende resgatar e sistematizar as informações a respeito do processo histórico de formação da cidade e das políticas públicas voltadas para habitação de interesse social em Aracaju, gerando novos conhecimentos e incentivando uma possível reflexão em torno deste tema. Diversos urbanistas como Campos Filho, Namur, Maricato, Bonduki, Rolnik, entre outros, consideram a participação popular de suma importância na construção de uma nova política que realmente garanta os direitos dos cidadãos como um todo e a produção de um ambiente urbano menos excludente e segregacionista.

Só fortes pressões vindas de fora do Estado, daqueles que são marginalizados do real processo decisório, os quais se tenta enganar pelo clientelismo paternalista, com aliados possíveis dentro da máquina administrativa do Estado, daqueles que já se conscientizaram desse processo tão arraigadamente estabelecido em nossos costumes políticos, tornarão possível se tentar tal mudança. (CAMPOS FILHO, 1992, p. 44)

A atual conformação das cidades brasileiras, onde se observam áreas segregadas e demarcadas pelo padrão social e poder aquisitivo dos seus ocupantes, nada mais é que um reflexo do processo de urbanização fundamentada na lógica capitalista, que se iniciou no século XIX. A produção da cidade desigual deriva do forte processo de migração sofrido por conta da obsolescência do trabalho no campo e da atratividade de novas oportunidades de emprego oferecidos com o advento da industrialização. Porém, a insuficiência de emprego, renda e abrigo para toda essa população gera a disputa pela ocupação do espaço urbano.

De acordo com Souza (2000), baseando-se no pioneirismo da teoria de Engels, que analisou a estruturação urbana do ponto de vista das contradições sociais geradas pelo modelo de produção capitalista industrial emergente, nota-se claramente as diferenças nos padrões de ocupação do espaço urbano determinadas pelos diferentes padrões sociais. Distinguem-se as áreas de ocupação da população de baixa renda por uma ocupação aleatória, ambientalmente precária e densa, enquanto os locais onde vive a população de mais alta renda caracterizam-se por condições físicas e de habitabilidade opostas.

As raízes desse processo são identificadas fora desses lugares e estão datadas em um passado relativamente distante [...]. A lógica da estruturação do espaço sob o capitalismo industrial, ao ampliar-se “de forma desigual e combinada” no tempo e no espaço, conformando determinadas realidades, adquire características específicas, sem perder a sua essência – a desigualdade social - que pode ser lida nas diferentes formas de manifestação da segregação da moradia. (SOUZA, 2000, p. 25)

A respeito deste processo de produção do espaço urbano, baseado no modo de produção capitalista, Namur (2004), considera que este contribui para o aumento das desigualdades sociais.

No Brasil, o espaço urbano, resultante do padrão de acumulação capitalista, adquire um perfil cada vez mais perverso, o que contribui para aumentar ainda mais as desigualdades sociais, com um aumento significativo da deterioração das condições de vida de amplas parcelas da população: da poluição ambiental às carências de serviços urbanos, das dificuldades de transporte às más condições de habitação, da insuficiência de lazer ao aumento da criminalidade. (NAMUR, 2004, p. 56)

Segundo Campos Filho (1992, p. 45), a reprodução do espaço urbano no Brasil está diretamente ligada ao processo de industrialização e urbanização, que se dá de forma elitista. “A concentração de renda em poucas parcelas da população provocou uma concentração espacial, em algumas partes da cidade, especialmente naquelas mais centrais”

Tapalov (1979), fundamentado na lógica capitalista, considera que a cidade não é apenas o local onde acontecem as relações sociais ou as transferências de renda, mas também um negócio rentável ao mercado imobiliário. Diferentemente da produção agrícola, que se mantém sempre sob um mesmo espaço, a produção imobiliária necessita de novas áreas para cada um de seus produtos (lotes ou imóveis). Dessa forma, o principal agente na produção do espaço urbano é o setor imobiliário, que por sua vez conta com as ações do Estado para produção de áreas que gerem lucros especulativos.

Campos Filho (1992, p. 48) define a especulação imobiliária, de um modo geral, inserido no quadro do capitalismo, como “[...] uma forma pela qual os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, que são os meios coletivos de produção e consumo ao nível do espaço urbano.”

Segundo Villaça (2001), no estudo do espaço urbano devemos considerar dois tipos de valores dos imóveis. O primeiro é o valor do produto (edifícios, ruas, praças, etc.) em si. O outro é aquele referente a localização dos edifícios, que neste caso se apresenta como um valor de uso da terra, que no mercado é chamado de preço da terra. O que modifica este valor é justamente a estruturação desta localização: a infraestrutura e os serviços que ela apresenta.

A disputa pelas localizações é uma disputa pela otimização (não necessariamente minimização) dos gastos de tempo e energia. A segregação e o controle do tempo de deslocamento dos indivíduos que ela possibilita são decisivos nessa disputa. No entanto os homens não disputam enquanto “indivíduos”, mas enquanto classes, e nessa disputa determinará a estrutura intra-urbana em qualquer modo de produção – não apenas no capitalismo [...] (VILLAÇA, 2001, p. 333).

Seguindo a lógica das análises acima, sobre a definição da especulação imobiliária e da valorização de certas localizações urbanas, podemos observar que o processo de transferência da renda para os setores produtivos da economia se dá a partir do momento em que o poder público investe em benfeitorias para determinadas áreas.

Em suas análises, Preteceille (1986) relaciona o fator da segregação urbana às ações do Estado, denunciando que este privilegia justamente as áreas de mais alta renda com a provisão de equipamentos públicos, fato que aumenta ainda mais o valor da terra, e causa maior disparidade entre as áreas ocupadas pelas classes mais abastadas e pela população de baixa renda.

Villaça (2001), baseado em autores como Soja (1980) e Gottdiner (1985), analisa sob um diferente ponto de vista a relação entre o espaço e a sociedade, que veio sendo abordada até aqui a partir das transformações que as estruturas sociais causam no espaço urbano. Para este autor, a relação inversa também é presente na complexa dinâmica das cidades, quando ele considera “a segregação espacial das classes sociais como processo necessário para o exercício da dominação política e desigual apropriação dos recursos do espaço enquanto produto do trabalho e como força determinante da estruturação intra-urbana.”

Sem essa configuração seria impossível – ou extremamente difícil – a dominação e a desigual apropriação. [...] a segregação é uma determinada geografia, produzida pela classe dominante, e por meio da qual essa classe exerce sua dominação – através do espaço urbano. A segregação é um processo necessário para que haja tal dominação. (VILLAÇA, 2001, p. 46)

Ao longo de um histórico de mais de 60 anos de políticas que se propunham a resolver o problema da falta de moradia no Brasil, o crescente déficit habitacional² e o surgimento de inúmeros assentamentos precários evidenciam a ineficácia das ações do Estado. De acordo com as análises, apresentadas anteriormente, neste modelo de política que vem se repetindo na administração pública brasileira, o Estado age em prol da manutenção do seu próprio poder e de suas relações com as classes dominantes. Dessa forma, é possível concluir que por mais que as políticas pareçam grandiosas do ponto de vista quantitativo ou de recursos disponibilizados, os resultados serão sempre parecidos.

[...] os investimentos, nos quais é preponderante a participação estatal, visam lubrificação da engrenagem econômica, e os problemas vividos pela população só se transformam em problemas públicos na medida em que são compartilhados pelas camadas dirigentes. (KOWARICK, 1979)

Além disso, é notório que durante todo o histórico de produção da habitação esta é feita de forma isolada. A maior parte dos conjuntos habitacionais são um exemplo direto da

2 Em pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro baseada nos dados do Censo Demográfico de 2000 e publicada pelo Ministério das Cidades em 2004 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004), chegou-se a conclusão de que existe uma necessidade quantitativa de 7,2 milhões de novas habitações no Brasil, das quais, 5,5 nas áreas urbanas. Dentre as habitações existentes, 10,2 milhões apresentam pelo menos um tipo de carência em infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia), sendo que a região Nordeste é responsável por 36,6% deste total.

expressão “produção da habitação sem cidade”. Estes conjuntos são produzidos visando apenas fatores quantitativos e são desprovidos de qualidade de vida, localizam-se em áreas distantes, uma vez que estas são remanescentes e consequentemente baratas. Esta habitação é implantada sem que haja uma infraestrutura mínima de água encanada, rede de esgoto, energia elétrica e deficiente em outros serviços públicos. Segundo Maricato (1998), quando alguém compra uma casa, está comprando também a localização e o acesso a serviços, além do imóvel propriamente dito.

“Tanto as autoridades governamentais ligadas à política de habitação quanto os representantes de capital imobiliário referem-se frequentemente à questão da habitação em termos numéricos de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas. Essa forma simplista de tratar o tema ignora que a habitação urbana vai além dos números e das unidades. Ela deve estar conectada às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, etc.). (MARICATO, 1997, p. 43)

Logo, a análise desse tipo de ação do Estado no tocante à produção habitacional e das consequências causadas tanto ao espaço urbano em si, quanto à população, gera uma reflexão acerca de como essas políticas deveriam ser pensadas e geridas. Segundo Namur (2004), a política de localização dos empreendimentos habitacionais é uma política de desenvolvimento urbano. A autora também destaca que “morar não é apenas um abrigo”, uma vez que a produção habitacional demanda, também, a produção dos equipamentos urbanos e a inclusão desta população na cidade. Ela acrescenta que os vazios urbanos deveriam ser ocupados por estes empreendimentos, uma vez que estas áreas já estão bem providas de infraestrutura e serviços.

Essa política deveria adotar como critério básico a ocupação dos vazios urbanos existentes dentro das áreas já urbanizadas, ou das áreas contíguas às mesmas, com acessibilidade em relação aos centros nos quais existe oferta de emprego, comércio e serviços, próximos aos equipamentos sociais existentes, tais como escolas, creches e postos de saúde, e com infraestrutura urbana, incluindo redes de água, esgoto e energia elétrica. Isso possibilitaria a consolidação dos bairros existentes em seu entorno imediato, a mistura de atividades em um mesmo setor da cidade, evitando a geração de áreas dormitórios, com baixa qualidade de vida e a retenção de terrenos para fins especulativos, favorecendo, dessa forma, um desenvolvimento urbano mais equilibrado. (NAMUR, 2004, p. 59)

Esta política de localização dos conjuntos habitacionais repercute tanto sob a população quanto sob a cidade. A população é excluída do convívio urbano das áreas centrais e dinâmicas, e os vazios urbanos se proliferam, à espera da valorização imobiliária. Esse fenômeno é o que dá origem as periferias das cidades, repletas de problemas estruturais e sociais.

Cada vez que a valorização do solo aumenta em uma determinada área, os conjuntos habitacionais são localizados em regiões cada vez mais distantes, chegando a ocupar cidades fronteiriças. Dessa forma foi formada a maioria dos aglomerados urbanos e regiões metropolitanas brasileiras, fruto das ações do mercado imobiliário, juntamente com a omissão do poder público enquanto regulador do espaço urbano, além das próprias políticas públicas.

A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de “periferia”: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão de obra necessária para fazer girarem a máquina econômica. (KOWARICK, 1979, p. 31).

Além dos conjuntos habitacionais, os assentamentos precários são “empurrados” para áreas distantes, onde o solo ainda não é urbanizado e consequentemente o valor da terra é mais baixo, ou seja, de uma forma ou de outra, a população de baixa renda é “expulsa” das áreas privilegiadas da cidade.

Quando a pressão imobiliária ou congelamento de certas áreas tornam-se mais vigorosos numa cidade ou região, novas favelas surgem ou são transferidas para municípios vizinhos, onde os negócios imobiliários ainda não se apresentam tão lucrativos. (KOWARICK, 1979, p. 38).

Rolnik *et. al.* (2011) concluem que se torna urgente a regulação da intervenção estatal no âmbito da habitação, pois cada vez mais os recursos e investimentos nesse setor são ampliados. Os autores alertam para a necessidade da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade pelos municípios, objetivando a regulação do uso do solo urbano e as ações governamentais no tocante à produção habitacional.

A necessidade de movimentação da economia, o interesse do mercado imobiliário e da construção civil na obtenção de lucros, bem como a necessidade do próprio Estado em ampliar os números da produção habitacional por ano, faz com que os recursos para financiamento habitacional aumentem a cada dia e o modelo desta produção se repita, como observamos desde o início desta política: grandes conjuntos desarticulados da malha urbana consolidada, causando impactos tanto para a sociedade como para ambiente natural e construído.

Em Aracaju, cidade escolhida para o estudo de caso da presente pesquisa, o processo de expansão urbana se deu de forma determinante pela ação do Estado. Inicialmente por meio da compra de terrenos, promovendo a valorização da terra e a orientação da ação do mercado imobiliário no sentido da exploração capitalista da nova área de expansão. Posteriormente, o Estado agiu como financiador de projetos específicos para a implementação de núcleos residenciais destinados a moradia de baixa renda, “oferecendo possibilidades de resolver os

problemas emergenciais junto à sociedade, mas visando também, contemplar seus próprios interesses políticos e financeiros”. (CAMPOS, 2006, p. 236)

Este estudo de caso ilustra a influência da localização dos conjuntos habitacionais na expansão urbana de Aracaju. Para isso, foi necessário, inicialmente, fazer uma pesquisa bibliográfica, que norteou, posteriormente, um longo “garimpo” de documentos, imagens, mapas e legislação antigos, no Arquivo Público de Sergipe, no Instituto Histórico e Geográfico de Aracaju, em acervos dos principais órgãos públicos, em acervos particulares de funcionários e ex-funcionários dos órgãos ligados à produção habitacional e desenvolvimento urbano do Estado e do Município.

A pesquisa bibliográfica foi composta por autores que tratam da problemática da urbanização no Brasil, bem como das políticas habitacionais: Rolnik, Campos Filho, Namur, Kowarick, Taschner, Bonduki, entre outros, além dos que discutem a urbanização de Aracaju, seu histórico de formação, e o papel do Estado na promoção de habitação pública: França, Diniz, Loureiro, Nogueira, Campos etc.. Para isso foram utilizados livros, teses, dissertações, publicações em periódicos ou anais de congresso.

Durante a busca, descobrimos que muitas informações foram perdidas nos órgãos ao longo do tempo, devido as mudanças de endereço, falta de organização no empréstimo de material, e até mesmo do descarte de importantes documentos, com a intenção de “organizar” aqueles órgãos.

A dificuldade na obtenção de documentos, imagens, mapas, entre outros, nos órgãos públicos de Aracaju é fruto da falta de sistematização dos dados e da inexistência de uma biblioteca onde estas informações possam ser pesquisadas. Para obtenção de dados, foi necessário apelar para a memória e boa vontade dos funcionários dos órgãos.

Além das pesquisas nos órgãos públicos, foram também realizadas visitas de campo, com o intuito de observar e fotografar a configuração espacial de cada conjunto habitacional existente na malha urbana de Aracaju, além dos elementos inseridos no contexto de segregação socioespacial dessas áreas: a proximidade ou conectividade destes conjuntos com o restante da malha urbana; a existência de infraestrutura e serviços satisfatórios; a presença de vazios urbanos, e outros.

Para compor a análise urbanística proposta por esta dissertação, qual seja o crescimento urbano atrelado às ações do poder público na promoção habitacional, foi elaborada uma periodização, desde o início da formação do espaço urbano de Aracaju até os dias de hoje. Os dados obtidos nas pesquisas foram organizados e sistematizados em tabelas e ilustrados em mapas, para facilitar a análise e compreensão das informações.

Para cada período de intervenção do Estado na produção habitacional, foram criadas tabelas que sintetizam as ações do poder público do ponto de vista quantitativo, contendo cada conjunto habitacional construído, o ano de conclusão das obras, o número de unidades, e o seu respectivo programa habitacional. Além disso, foram elaborados mapas que sintetizam a expansão urbana em cada um desses períodos, e a localização de cada conjunto habitacional, com a finalidade de ilustrar a relação entre eles e a cidade.

Para a elaboração de cada mapa recorreu-se ao levantamento histórico da expansão urbana de Aracaju, desde 1855 até os dias atuais, bem como dos principais fatores de expansão de cada período (como as ferrovias e as principais vias). Nestes mapas foram localizados e demarcados os perímetros de cada conjunto habitacional referente ao período em que ele foi construído. O processo de demarcação do perímetro de cada conjunto foi feito após levantamento do partido urbanístico de cada conjunto

Cada mapa é composto da reunião de vários dados coletados em fontes diferentes: relatos e documentos históricos; mapas e imagens antigos; perímetro dos conjuntos; dados de sua construção, e outros.

Durante todo o trabalho árduo de obtenção de dados, notou-se que existiam lacunas de informações nos documentos públicos disponíveis nos órgãos públicos responsáveis pela provisão habitacional. Para preencher esta lacuna e resgatar uma parte da memória dos técnicos que trabalharam por longos períodos nesses órgãos, foram realizadas entrevistas.

Escolhemos a utilização da metodologia de entrevistas abertas, uma vez que o objetivo era coletar o maior número de informações possíveis e resgatar a memórias desses técnicos. Inicialmente foram apresentados, para o entrevistado, o objetivo do trabalho e as informações que se desejava obter.

A escolha da amostra se deu de forma qualitativa. Inicialmente foram realizadas conversas informais com diversos técnicos em cada órgão visitado. Após esta primeira fase foram escolhidos um representante para cada assunto no qual se desejava aprofundamento³.

Foram escolhidos dois técnicos da Companhia de Habitação Popular de Sergipe (COHAB/SE), atual Companhia de Habitação e Obras Públicas de Sergipe (CEHOP). O primeiro foi o economista Lucival Reis, por ser um funcionário antigo, que vivenciou os vários momentos de modificação da política habitacional e do órgão, com o objetivo de reconstituir a história das modificações sofridas pela estrutura organizacional administrativa da COHAB/CEHOP. O segundo foi e o Engenheiro Carlos Melo que ocupou durante vários

³ As atribuições profissionais, bem como a justificativa detalhada da escolha do mesmo para as entrevista estão descritos, na íntegra, no apêndice A, juntamente com a transcrição da gravação destas entrevistas.

anos (desde o início da implantação da política habitacional no município) cargos de chefia na administração pública.

Uma vez que o Instituto de Orientação as Cooperativas Habitacionais Bahia e Sergipe (INOCOOP/BASE) foi um órgão extinto muitos anos antes do início desta pesquisa, seus documentos e dados foram perdidos. Para resgate destes dados foram entrevistados dois técnicos, ex-funcionários do BNH em Sergipe incorporados a Caixa Econômica Federal (CEF), com a extinção do primeiro: Gustavo Lima, engenheiro, ocupa o cargo de Gerente de Filial de Desenvolvimento Urbano da CEF, e Roque Ribeiro, engenheiro, Coordenador de Habitação de Interesse Social da CEF, ambos em Aracaju. Com o mapa de Aracaju sobre a mesa, os dois técnicos foram apontando a localização e dando informações a respeito dos conjuntos construídos pelo INOCOOP em Aracaju⁴. Dessa forma, conseguimos resgatar dados não encontrados em documentos públicos ou publicações científicas.

Visando uma melhor compreensão do momento de transição entre a gestão habitacional do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal, como também as ações desta, foi entrevistada a Secretária de Planejamento do Município neste período, Lúcia Falcón⁵.

Posteriormente foram organizados por período os dados do processo de urbanização de Aracaju, bem como da relação entre a localização da produção habitacional e a expansão urbana do município. Acreditamos que o trabalho de “garimpagem” destes dados – que se encontravam dispersos – e sistematização dos mesmos em tabelas e mapas , é uma das principais contribuições deste trabalho.

O Capítulo 1 desta dissertação retoma o histórico das políticas habitacionais no Brasil, baseando-se na periodização elaborada por Taschner (1995), utilizando-se de pesquisa bibliográfica. Em cada período histórico foram descritas suas principais características, além das ações das diferentes administrações públicas, no âmbito federal, na promoção de habitação de interesse social. Este capítulo tem o objetivo de dar subsídio para a compreensão do processo de implantação desta política no município de Aracaju.

Para que haja uma melhor compreensão a respeito de Aracaju, o Capítulo 2, apresenta informações gerais a respeito do município e analisa o período histórico que se iniciou com a origem da cidade, em 1855, até o início das primeiras intervenções do Estado no âmbito habitacional, utilizando-se de pesquisa bibliográfica, documental e da elaboração de mapa

⁴ Imagem desta entrevista no Apêndice A.

⁵ Atualmente no comando da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado de Sergipe.

ilustrativo. Este capítulo vai até o ano de 1965, uma vez que em 1966 é iniciada uma nova fase no tocante à promoção de habitação pelo poder público e à expansão urbana de Aracaju.

As políticas públicas habitacionais em Aracaju foram divididas em dois grandes momentos de intervenção pública. No primeiro o Governo do Estado era o principal interventor do espaço urbano e produtor habitacional, tema abordado no Capítulo 3, que vai de 1966 com a criação do órgão voltado para a produção habitacional, até 2002, ano da última intervenção significativa do Governo do Estado como gestor habitacional no município de Aracaju.

O segundo, que se inicia com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano em 2000 e vai até os dias atuais (2012), analisado no Capítulo 4, quando a Prefeitura Municipal, movida pelas ideias de fortalecimento do poder local, introduzidas pela reforma urbana e contidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, passa a assumir o papel de gestor das políticas públicas urbanas e de habitação.

O Capítulo 5 apresenta uma síntese sobre os principais aspectos do crescimento da malha urbana resultante da intervenção do poder público através das políticas habitacionais e da estruturação de determinadas áreas, por meio da sistematização dos dados em uma tabela geral das unidades construídas ao longo da atuação do poder público em Aracaju, destacando a quantidade de unidades construídas por bairro e por zona, dado que permite verificar as áreas onde a localização deste tipo de empreendimento é predominante. Além disso, os dados também foram sintetizados em um mapa final, contendo a localização de todos os conjuntos habitacionais analisados e dos assentamentos precários, além da renda média de cada bairro da cidade, a fim de cruzar os dados de localização dos conjuntos habitacionais e assentamentos precários com a faixa de renda onde esses se inserem.

Ao final desta pesquisa conclui-se que o Estado – seja no âmbito estadual ou municipal –foi um grande interventor do espaço urbano em Aracaju, construindo uma série de novas unidades habitacionais em áreas distantes da malha urbanizada, fator que contribuiu para a expansão urbana horizontal e esparsa em direção a estes empreendimentos, gerando, assim, a formação de um espaço urbano segregado por classes sociais. Além disso, a estruturação, por parte do poder público, de áreas distantes do centro consolidado, gera a valorização dos vazios urbanos intermediários.

Apesar das importantes modificações na legislação urbana com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, em Aracaju, o modelo de produção habitacional apresentou algumas ações pontuais de urbanização de assentamentos precários, porém, a exemplo dos empreendimentos construídos pelo Programa de Arrendamento

Residencial (PAR) e da construção do bairro 17 de Março, a maior parte das intervenções apresentam o modelo de construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas segregadas até os dias de hoje.

1 HABITAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Para elaboração deste capítulo valeu-se de pesquisa bibliográfica, baseada em autores e pesquisadores que tratam da questão habitacional. A periodização aqui desenvolvida apoia-se na elaborada por Taschner (1997), que considera sete períodos históricos. Ao longo de cada período foram adicionadas informações coletadas em outros autores, de cada um deles foram retirados fragmentos, que ajudam a compor a periodização da política habitacional no Brasil. Confrontando as diferentes visões e opiniões é possível visualizar as principais características de cada fase da política brasileira. Destes autores pesquisados, os principais são: Maricato, Bonduki, Souza, Villaça.

São considerados 7 momentos históricos assumidos pela habitação popular no Brasil, dentro da evolução do conceito de intervenção estatal dos últimos 150 anos, desde o estado “guardião da ordem” até os anos 30, passando pelo estado “empreendedor” até meados de 80 e chegando no estado “neo-liberal” atual. (TASCHNER, 1997, p. 1)

Porém, o estudo de Taschner foi elaborado em 1997, ou seja, foi abordado o período político apenas até o início do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a sétima e última fase. Dando continuidade a este estudo, acrescentou-se mais um momento histórico ao presente trabalho, que se inicia com o governo Lula e as modificações observadas com a criação do Ministério das Cidades e do incentivo a descentralização política e autonomia do poder local.

Não obstante este resgate histórico tenha seguido a linha elaborada por Taschner (1997), na subdivisão por fases acrescidas de diversos pontos de vista dos autores citados, e inclusão de uma nova fase - pelo motivo anteriormente exposto - dividiu-se ainda, este capítulo em 4 subitens, onde estão contidas as fases pertinentes, que se relacionam com a divisão elaborada para análise da política habitacional em Aracaju, descrita nos próximos capítulos.

1.1 Origem da Habitação Social no Brasil (1831 – 1964)

FASE I – Regência e II Império – (1831 a 1889)

Neste período a maior parte da população ainda habitava o meio rural. Durante o período colonial a população urbana era de apenas 5,7% da população total do país. Nesta

época, metade da população era constituída por escravos, que habitavam as senzalas, cuja principal característica era impedir possíveis fugas. (TASCHNER, 1997, p. 5).

“Foi durante o período Imperial que começaram a ser gestadas as mudanças fundamentais responsáveis pelo deslanche do processo de urbanização no Brasil.” (MARICATO, 1997, p. 17). O processo de industrialização, a movimentação da economia e as disputas políticas que se estenderam por todo o império deram origem a Lei de Terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889).

Rolnik (2003) relata, em seu estudo a sobre evolução da legislação urbanística da cidade de São Paulo e também do Brasil, que no período colonial as terras eram doadas por meio de sesmarias e o responsável por essa distribuição era a Igreja, embora seja sabido que existiam diversos privilégios para a classe dominante. O ano de 1850 é considerado como o momento de transição do modelo colonial de ocupação do território no Brasil. Isso se deu por conta da implementação da Lei de Terras, quando a terra passou a ser tratada como mercadoria, gerando um bloqueio de acesso a terra, uma vez que esta passou a ser adquirida por meio da compra.

A partir do momento que a terra se tornou propriedade a demarcação dos terrenos, que antes não era rígida, passou a ser, e a terra começou a ser loteada. Com esse novo regime também acabou a obrigação de ocupação do território adquirido. “Da distribuição gratuita de terras, passa-se à aquisição onerosa, o que define os limites da propriedade em favor do interesse público” (FELDMAN, 2001, p. 37).

Feldman discute, também, baseada em Marx, como durante décadas os privilégios às classes mais abastadas detentoras de terras, e a forma de distribuição das mesmas, ainda baseada no antigo regime, foram mantidos.

Esta delimitação deixou de ser responsabilidade do poder eclesiástico e passou a ser do Estado (no nível estadual de governo). Sendo assim, já em 1854 os municípios passaram a ter que se adaptar aos novos regimentos político administrativo e também à sua regulamentação, por meio de códigos de posturas, atos e resoluções (FELDMAN, 2001, p. 37), que muitas vezes também eram instrumentos de segregação socioespacial⁶. É nessa mesma época que se inicia a diferenciação dos usos do solo nas cidades.

Naquela época a principal forma de habitação das camadas populares eram os cortiços, que segundo Taschner (1997), se assemelhavam às senzalas. Os cortiços somavam 4% da opção de moradia da população do Rio de Janeiro, em 1869, número que aumentou

⁶ Aracaju foi planejada, e sua construção foi iniciada em 1855. No ano seguinte, 1856, foi elaborado o Código de Posturas do Municípios, dotado de parâmetros segregacionistas.

significativamente, totalizando 25% nos primeiros anos da República. (FINEP-GAP, 1985 *apud* TASCHNER, 1997, p. 4)

Com todas as modificações ocorridas durante esse período, um grande contingente populacional foi atraído para o meio urbano em busca de oportunidade de emprego e moradia. Segundo Novais (1997), a principal cidade a sofrer com essas migrações foi o Rio de Janeiro, então capital federal e concentradora dos maiores empreendimentos fabris e comerciais do país.

Segundo Taschner (1997), já nesse período foram observadas ações de remoção e proibição da construção de cortiços nas áreas centrais do Rio de Janeiro, uma vez que esses eram associados a doenças e epidemias.

FASE II – República Velha (1890 – 1930)

Segundo Taschner (1997), no período entre 1891 e 1901 imigraram 1,125 milhão de pessoas, em sua maioria europeus, também em busca de emprego e moradia. Além dos imigrantes, as cidades eram compostas pelos escravos libertos em 1888, que migraram do campo.

Novais (1997) relata que o aumento populacional gerado por essas imigrações juntamente com as migrações, foi o principal fator de expansão do território urbano. Esses novos habitantes migravam com a intenção de encontrar local de trabalho e também moradia. Como sobreviviam com salários baixíssimos, ou até mesmo desprovidos de renda, começaram a se aglomerar em cortiços. Dessa forma a moradia passou a ser uma das principais demandas.

[...] o Rio de Janeiro passava por uma grande crise habitacional. A migração regional e estrangeira inchava a cidade cada vez mais. Em apenas vinte anos, entre 1870 e 1890, a população aumentou cerca de 120%, passando de pouco mais de 135 mil para cerca de 520 mil habitantes. No mesmo período o crescimento do número de domicílios ficou em 74% (SILVA e BARBOSA, 2005, p. 25).

Porém, este tipo de moradia da população de baixa renda incomodava tanto ao poder público quanto as classes dominantes. Uma vez que o lema da República era “ordem e progresso”, existia a intenção de transmitir para o exterior a imagem de ordem, civilização e estabilidade. Além disso era necessário atrair para o país investimento de capital estrangeiro com a finalidade da expansão da cultura do café. (MARICATO, 1997)

Segundo Bonduki (1998), as informações a respeito das habitações populares eram obtidas através dos técnicos da saúde pública, ou seja, nada seria sabido a respeito deste

assunto, se esse tipo de moradia não representasse perigo para as condições sanitárias da cidade.

Com a finalidade de ordenar o espaço urbano, principalmente da capital e das principais cidades, foram realizadas diversas obras de embelezamento da cidade do Rio de Janeiro, inspiradas nas intervenções “hausmanianas”. Vários cortiços foram demolidos, na intenção de abrir grandes avenidas, construir edifícios e monumentos, e também de expulsar a população pobre do centro da cidade. Porém, essas demolições não eram seguidas de novas construções. Além disso, o Estado também havia proibido a construção de novos cortiços. (MARICATO, 1997).

A população desprovida de moradia passou a ocupar os morros da cidade e a constituir as primeiras favelas, uma vez que não existia uma legislação que abordasse a construção e ocupação nessas áreas. “Paradoxalmente, a tentativa de normatizar gerou o espaço completamente ilegal da favela.” (TASCHNER, 1997, p. 5).

Inaugura-se assim o urbanismo que iria se consolidar durante todo o século XX no Brasil: a modernização excludente. “[...] A cidade da República separa o trabalho do ócio. Expulsa os negros e brancos pobres para as periferias, para os subúrbios, para os morros ou para as várzeas.” (MARICATO, 1997, p. 30).

Dessa forma, inicia-se o período de incentivo da construção da habitação operária por parte das próprias indústrias e pela iniciativa privada. As vilas operárias eram construídas tanto pelas próprias indústrias, para os seus trabalhadores, como com a finalidade de aluguel. Este aluguel era tabelado e, em contrapartida, as construtoras gozariam de isenção por prazos de até 20 anos de imposto predial e de transmissão. Neste momento, as classes dominantes apoiavam o Estado Liberal. (TASCHNER, 1997, p. 5).

As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários. Estas iniciativas tiveram um impacto importante em várias cidades brasileiras, pois são os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país. (BONDUKI, 2000, p. 715).

Soares (2007) acrescenta que a habitação produzida pelo setor privado, as vilas operárias, além de serem construídas sem a menor infraestrutura (esperando-se sempre que esta fosse implantada pelo poder público), também possuía um caráter ideológico. Ao construir a casa do operário, o industrial tinha a intenção de exercer um certo poder sobre ele, controlando-o e o tornando dependente do trabalho. “A casa se vincula ao emprego, influi sobre o salário e permeia as relações entre patrões e empregados.” (BLAY, 1985, p.303).

Segundo Maricato, o governo brasileiro incentivou as empresas privadas a produzirem habitação, porém existia exploração no valor da terra e da moradia, logo o mercado não conseguia concorrer com a autoconstrução.

O padrão de assentamento urbano passa a se apoiar no tripé: loteamento popular - casa própria – autoconstrução. “A área urbanizada expandiu-se horizontalmente, aumentando a chamada periferia.” (TASCHNER, 1997, p. 1). Dessa forma o Estado decide interferir, aumentando seu controle sob a regulação de uso do solo e construção de edificações.

A deterioração das condições de vida na cidade, provocada pelo influxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana, obrigou o poder público a intervir para tentar controlar a produção e o consumo das habitações. (BONDUKI, 1998, p. 27).

Bonduki (1998) afirma que nesta época, o Estado, ainda baseado em preceitos liberais, interferiu apenas no que diz respeito ao controle sanitário das habitações, participando diretamente com obras de saneamento e infraestrutura e também por meio de legislação e códigos de postura.

Taschner (1997) e Maricato (1997) acreditam que a Lei do Inquilinato promulgada em 1922, que congelava os valores dos alugueis, foi mais um motivo para incentivo da autoconstrução, uma vez que desestimulou a construção de unidades habitacionais destinadas ao aluguel. Bonduki (2000) afirma que esta lei foi inócua, já que não proibia os despejos.

O Estado só passa a intervir diretamente na produção habitacional a partir da próxima fase, na administração de Getúlio Vargas. Porém, diante da crise habitacional vivenciada, principalmente nas grandes cidades, por conta das inúmeras intervenções estatais de demolição dos cortiços, algumas poucas ações foram promovidas para conter o caos instalado. (BONDUKI, 2000).

Segundo o autor, foi construído, em 1906, o primeiro grupo de moradias produzido pelo poder público no Brasil: Cento e vinte unidades habitacionais na Avenida Salvador de Sá, no Rio de Janeiro, pela Prefeitura do então Distrito Federal. Iniciou-se também, por parte do Governo Federal, a construção da Vila Proletária Marechal Hermes, porém esta obra foi abandonada por quase duas décadas. Em 1926, foram construídas 40 unidades habitacionais em Recife - PE pela Fundação A Casa Operária. (BONDUKI, 2000 *apud* GAP, 1985).

FASE III – República Nova e Estado Novo – Período Vargas (1930 – 1945)

O início deste período é marcado pela criação das Leis Trabalhistas, para conter a massa revoltada com as péssimas condições de emprego e moradia no Brasil. Em 1930, com a

Revolução Burguesa, os trabalhadores, organizados em sindicatos, conseguiram estabelecer, por lei, a jornada de trabalho de 8 horas diárias e as férias remuneradas. (TASCHNER, 1997).

A autora acrescenta, ainda, que o período Vargas marca o fim do liberalismo no Brasil, iniciando-se o período de um “estado empreendedor”. Foi assim nomeado, visto ter passado a ser agente direto, se não o principal, nos diversos setores, com: incentivo à expansão da industrialização; manobras que suscitaram no crescimento econômico do país; e criação de leis que regulamentam as relações de compra de novos lotes, bem como de locação de imóveis. Além disso, é neste período, regido por este empreendedorismo, que se iniciam as primeiras intervenções estatais no âmbito da produção habitacional para classes de menor poder aquisitivo⁷.

Nesta fase, o crescimento urbano se dá principalmente pela migração interna no país. Este é, também, um período de crescimento econômico e expansão industrial, o que incentivou ainda mais as migrações, de forma que, em 1980, as cidades já apresentavam o dobro da população do campo. (MARICATO, 1997, p. 35).

De acordo Maricato (1997), Getúlio Vargas, que recebeu o apelido de “pai dos pobres”, adotou uma política social de habitação. A fase que esteve sob seu mandato ficou conhecida como Populismo, devido a suas ações paternalistas e simbólicas.

A década de 1930 marca uma série de mudanças no Brasil. A revolução liderada por Getúlio Vargas, instaurando um regime autoritário populista, será o mote principal de uma nova postura do governo em relação aos setores populares; a qual vai expressar-se especialmente no meio urbano, pois a política industrialista e “urbanizadora” via no trato com os pobres uma de suas bases de sustentação. É nessa conjuntura que uma nova política se estabelece, com a construção da representação de Vargas como “pai dos pobres”, expressão emblemática da lógica paternalista. (SILVA e BARBOSA, 2005, p. 35).

Silva e Barbosa (2005) complementam, afirmando que o período Vargas também preconiza as iniciativas de intervenção nas favelas, que antes disso não eram notadas, diante da enorme preocupação do poder público com os cortiços e com a ideia de organizar e embelezar as cidades. O discurso estatal era baseado na promessa da melhoria da qualidade de vida da população favelada, garantindo moradias dignas e higiênicas. Sendo assim, inicia-se o processo de construção dos Parques Proletariados: grandes áreas periféricas onde as famílias que habitavam os morros eram reassentadas. Porém, essa experiência declinou com o fim da Era Vargas (1945), visto que a localização desses parques sempre foi um problema, uma vez

⁷ Em Aracaju, durante a presente pesquisa, não foi encontrada nenhuma intervenção por parte do poder público no que concerne a construção de habitação para a população de baixa renda neste período.

que essa população, quando segregada, desejava retornar a viver próximo ao centro, voltando a habitar os morros.

Nesta época, a ideia que movia as ações do Estado era da erradicação das favelas, com uma “visão autocrática de reeducar, reajustar e recuperar o morador, integrando-o novamente na sociedade como elemento útil e produtivos. (FINEP-GAP, 1985, p. 54 *apud* TASCHNER, 1997, p. 8).

Bonduki (2000) denuncia que, com o fim da velha república e início de um novo regime político no Brasil (pós-revolução de 1930), o presidente Vargas tinha interesses que iam muito além da pura e simples vontade política de proporcionar uma melhor qualidade de vida para a população menos abastada. Na verdade, ele precisava do apoio dessas massas populares urbanas para garantir-se no poder. Dessa forma, Vargas teve que “estabelecer uma solução de compromisso de novo tipo.”

Como a habitação sempre representou um grande ônus e um problema dos mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana, visto o aluguel da moradia consumir uma parcela considerável do salário, a formulação pelo Estado de um programa de produção de moradias e de uma política de proteção ao inquilinato tinha ampla aceitação pelas massas populares urbanas e mostrava um governo preocupado com as condições de vida da população menos favorecida. (BONDUKI, 2000, p. 717).

Em 1942, foi promulgada a Lei do Inquilinato, tendo como principal medida o congelamento dos alugueis até 1964. Segundo Bonduki (1998), esta restrição desestimulou o mercado privado a produzir unidades habitacionais destinadas ao aluguel, iniciando assim o processo de autoconstrução dos loteamentos periféricos por parte dos trabalhadores, expandindo a área ocupada e urbanizada das grandes cidades.

O desenvolvimento do capitalismo brasileiro neste período, o acelerado crescimento populacional, juntamente com a regulação estatal do sistema de aluguel, bem como das relações entre locador e locatário, fizeram com que se tornasse muito mais interessante a aquisição, ou construção de novas unidades habitacionais, ao invés da locação de um imóvel. Origina-se, desta forma, “o sonho da casa própria”. Ideia que está no imaginário dos brasileiros até os dias de hoje. (MARICATO, 1997).

Taschner (1997) conclui que a mudança política da adoção do imóvel de aluguel para a casa própria se dá com o intuito de promover no imaginário da população a ideia de liberdade, uma vez que se acreditava que ela dependia de um mínimo de posses. A autora cita trecho do discurso do Sr. Paulo Accioly de Sá, delegado oficial no Primer Congresso Panamericano de La Vivienda em Buenos Aires (1938): “terminarei sintetizando a obra que o

governo e o povo do Brasil procuram realizar. Dar a cada trabalhador uma casa que seja sua, casa individual, melhor dito, casa familiar, porque liberdade exige um mínimo de propriedade. O homem que nada possui é a verdadeira definição do antissocial. Nós queremos o homem livre, o homem feliz.”

Maricato (1997) acrescenta que todos esses fatores e modificações ajudaram a reafirmar a conclusão de que o mercado privado não tinha condições de resolver o problema da moradia e que o Estado tinha a responsabilidade de fazê-lo.

Segundo Taschner, já em 1930 havia sido criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, quando existiam 47 Caixas de Pensão, com cerca de 140 mil segurados. “Em 1932, Caixas e Institutos podiam, legalmente, aplicar parte de sua receita na construção de casas para os seus associados. Porém, sua produção foi considerada baixa: até 1937 apenas 118 imóveis tinham sido construídos no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte. (TASCHNER, 1997, p. 6).

Dessa forma, Maricato (1997) e Souza (2000) consideram como primeira importante tentativa do Estado de intervir na questão habitacional, a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Estes foram agentes financiadores de habitação de 1937 a 1945. Neste período financiaram a construção de 140 mil moradias, das quais a maior parte era destinada ao aluguel. Estes também foram responsáveis pela produção dos Parques Proletariados, onde era assentada a população removida das favelas. Segundo Bonduki (1995), 5,2% da população da época foi abrigada, de alguma forma, pela iniciativa dos IAPs.

Os IAPs produziram muito mais em umas cidades do que em outras, de acordo com a demanda, ou seja, construiu-se mais nas maiores cidades. Somente no Rio de Janeiro, capital do país neste período, foram construídas em conjuntos habitacionais 26% do total de moradias legalizadas do seu território. (TASCHNER, 1997).

Nos anos 30, a produção dos IAPs se ateve a casas térreas unifamiliares, das quais a maior parte destinou-se ao aluguel. Antes da promulgação da Lei do Inquilinato, este órgão visava “preservar seu patrimônio e suas reservas financeiras através desta atividade de “rentiers urbanos” para estatais. (BONDUKI, 1994 *apud* TASCHNER, 1997, p. 8).

Taschner (1997) aponta a grande influência do modernismo na tipologia das unidades habitacionais, bem como na configuração espacial dos conjuntos. Este movimento preconizava a racionalização e funcionalidade da construção, adotando um padrão repetitivo de produção em série, facilitando a produção, aumentando a quantidade de unidades, em detrimento da qualidade. Além disso, existiam vários outros fatores que influenciaram os projetos dos conjuntos: a segregação destes na malha urbana; verticalização (criação de

edifícios multifamiliares); utilização de pilotis, adoção de dúplex; articulação da construção de conjuntos habitacionais com planos urbanísticos, e outros.

De acordo com Souza (2000), essa política de iniciativa das carteiras prediais para cada categoria profissionais por meio dos IAPs, não se constitui como uma política de habitação de cunho social, uma vez que não era destinada a população em geral, mas apenas para os associados. Além disso, essas ações não se apresentaram como uma política consistente, uma vez que:

[...] a habitação sempre apareceu de maneira ambígua entre as finalidades dos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à idéia da seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais. (BONDUKI, 1999, p. 101).

Maricato (1997) acrescenta que, na verdade, essa política dos IAPs não passou de muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação. Além disso, ela relata que a transferência da população das favelas para os Parques Proletários não modificou a situação de inadequação da moradia que se agravava a cada dia.

Porém, Bonduki (2004) reflete que ao final do Estado Novo o país estava pronto para formulação de uma política habitacional consistente, que não foi concretizada por conta de interesses corporativos e econômicos. O que permite constatar que as ambiguidades e contradições do populismo impediram que um “estado de bem-estar social” (*welfare state*) fosse implementado no Brasil, na questão da habitação.

O fim do governo Vargas, em 1945, interrompeu um processo institucional que se encaminhava para a criação de uma política habitacional para o país, uma vez que estavam presentes os principais ingredientes [...]. O aborto da proposta de uma superagência com os recursos da Previdência, que poderia ter antecipado em duas décadas o BNH, não significa, porém, que não tenham existido iniciativas importantes. (BONDUKI, 2004, p. 99).

FASE IV – Populismo (1945 – 1964)

O início deste período foi marcado por algumas mudanças econômicas advindas do pós-guerra. Houve, também, um grande crescimento populacional. Em 1950 o Brasil tinha cerca de 52 milhões de habitantes. Destes 18,7 viviam em área urbana. Este crescimento da população, somado ao desestímulo à construção de novas unidades para aluguel causado pela Lei do Inquilinato, agravou ainda mais o problema da falta de moradia para a população de baixa renda (TASCHNER, 1997).

Segundo Maricato (1997) os anos 50 foram marcados pelo processo de acumulação no Brasil, tendo como base a indústria de produção de bens duráveis (automóveis, máquinas, eletrodomésticos). Porém, nenhum desses produtos causou tanto impacto nas cidades como o automóvel:

Em vez das políticas sociais, as obras viárias tornaram-se prioridade do investimento público em todas as cidades brasileiras mais importantes, com raras exceções. Com o modelo desenvolvimentista, o Brasil cresce economicamente, mas as desigualdades se aprofundam. (MARICATO, 1997, p. 37).

“Pressionado pela gravidade da crise habitacional e pelo crescimento das forças de esquerda (excelente votação dos comunistas na eleições de 1945), em plena guerra fria, Dutra deu à questão da moradia uma prioridade única” (TASCHNER, 1997, p. 9).

Segundo Bonduki (2004) Dutra foi ágil nas iniciativas no tocante à questão habitacional. No dia da posse do Ministro do Trabalho, em fevereiro de 1946, ele já anunciou a criação da casa popular. Em março seu anteprojeto estava pronto para receber sugestões e em maio de 1946, sob o Decreto-lei n.º 9218, foi instituída a Fundação da Casa Popular (FCP).

Este foi o primeiro órgão voltado exclusivamente para a produção de casa para a população menos abastada. A comercialização destas unidades se dava por meio da venda. (TASCHNER, 1997). “A importância da FCP para nós advém de ela ser a primeira tentativa de criação de um órgão que viabilizaria alguma centralidade e consistência as ações do Estado com relação ao problema habitacional.” (BARBOSA, 2008, p. 40).

Durante o governo de Kubitschek a estrutura organizacional da FCP foi mantida. Jânio Quadros tentou promover uma reformulação desta, por meio da criação do Plano de Assistência Habitacional, que já esboçava um modelo parecido ao que viria a ser o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) regido pelo governo militar. Porém este projeto jamais saíra do papel, por conta da renúncia do presidente. Este projeto previa outras formas de financiamento da construção, além da dependência apenas do Orçamento Geral da União (OGU), além de contar com empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (TASCHNER, 1997).

Bonduki (2004) relata ainda que em 18 anos a FCP - primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional - construiu 143 conjuntos dotados de 18.132 unidades, enquanto os IAPs - que nem sequer foram criados com a função exclusivamente habitacional - produziam 123.995 unidades habitacionais.

A FCP foi criada mediante legislação que permitia a utilização de verba advinda do Orçamento Geral da União, “empréstimos compulsórios de pessoas físicas que comprassem terreno com valor superior a 200 mil cruzeiros ou construíssem edificações com área maior que 200 m².” Existia com isso uma intenção redistributiva, porém, esta opção não chegou a ser colocada em prática. (TASCHNER, 1997, p. 9).

SOARES (2007) relata que embora a maior parte das ações governamentais na produção de novas habitações estivessem subordinadas as políticas urbanas, financiadas com recursos públicos, existiam nesta época programas de remoção de favelas subsidiados por fontes de financiamento externas.

Porém, de acordo com Taschner (1997), o crescimento das favelas nas grandes cidades é evidente. No Rio de Janeiro, em 1948 as favelas totalizavam 139 mil habitantes e em 1950, 169 mil, que representava 7% da população total da época.

Maricato (1997) evidencia a ineficiência na produção habitacional até este período:

Mais promessas, muita ambigüidade e pouca realização. Nem o mercado privado respondia as demandas por moradia, já que a oferta de habitação por aluguel declinava, nem o Estado cumpria sua promessa de resolver o problema. As alternativas encontradas pela população trabalhadora e pela massa pobre que vinha para as cidades liberaram capitalistas e Estado da solução do problema. Um verdadeiro ardil foi o que significou o desestímulo à moradia de aluguel e sua substituição pela exaltação às virtudes da casa própria, que, entretanto, não era oferecida nem pelo Estado nem pelo mercado. (MARICATO, 1997, p. 37).

Dessa forma, a autora denuncia o fracasso da política de produção habitacional do Estado promovida pela FCP. O flagrante crescimento da solução encontrada pela população - adoção da autoconstrução em loteamentos irregulares na periferia, ou até mesmo a ocupação de áreas insalubres como os mangues - comprova a falta de eficiência e de real interesse das políticas públicas em prover habitação verdadeiramente social.

A política da FCP não foi efetiva, pois a maior parte das construções foi direcionada para as cidades com população acima de 50 mil habitantes: 68% das construções localizavam-se nas grandes cidades da época. “O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente” (AZEVEDO e GAMA DE ANDRADE, 1982, p. 48).

Quando se analisa a Fundação da Casa Popular e sobretudo a possibilidade de ela vir a se tornar um importante órgão de implementação da política de habitação social, ficam evidentes as contradições do populismo brasileiro e suas limitações no setor habitacional [...] O projeto da Fundação da Casa Popular fracassou porque os grupos sociais que mais seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social, ao passo que os setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência para desmantelá-lo.” (BONDUKI, 2004, p. 115).

Bonduki (2000) acredita que - embora tenha sido constatada a ineficácia da política da Fundação da Casa Popular no tocante à questão da moradia para a população de baixa renda - o fato de este ter sido o primeiro órgão nacional destinado exclusivamente à provisão habitacional, representa um marco na história da política pública brasileira, quando o Estado se reconhece como responsável por intervir diretamente no grave problema da falta de moradia, ou seja, é quando se inicia realmente política de habitação social.

Segundo Maricato (1998), diante de tamanha insatisfação da população para com as ações governamentais, esta fase se encerra com os atores urbanos e rurais bastante mobilizados em prol de reformas de base, porém estes não tiveram espaço para reivindicações, uma vez que foram surpreendidos pelo golpe militar de 1964.

1.2 O Período BNH: início, ápice e extinção (1964 – 1985)

FASE V – Período Militar (1964 – 1985)

Taschner (1997) evidencia que no início deste período, o Brasil vivenciava uma crise econômica, logo, inicialmente, os militares concentraram-se em conter a crise e a inflação, promovendo ações de características desenvolvimentistas: “contenção salarial, incentivo à economia urbana e industrial; associação de indústrias às empresas internacionais; estímulo à produção de bens e serviços destinados às camadas de alta renda”, o que incentivou a internacionalização da economia brasileira, a concentração de renda e a aceleração da urbanização.

Segundo Silva e Barbosa (2005), é findado o período de ações populistas por parte do Estado, que passou a ser autoritarista e conduzido pelos interesses dos setores econômicos dominantes. Essa fase é também caracterizada pelo controle que o Estado exercia sob as camadas populares.

Segundo Maricato (1998), inicia-se uma fase de forte intervenção estatal no tocante à habitação e ao espaço urbano, por meio da criação de órgãos e mecanismos voltados especificamente para a questão habitacional: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e do seu agente central regulador, o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Segundo Souza (2000) o BNH foi criado com a função de ser o órgão, em âmbito federal, que orienta, disciplina e controla os Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento, objetivando a construção e aquisição da casa própria principalmente para a população de baixa renda, excluída dos trâmites do mercado.

De acordo com o caderno 4 da Política Nacional de Habitação, publicado pelo Ministério das Cidades em 2005, o modelo de política habitacional adotado neste período tem como principal feito a criação do BNH. Esta fase se tornou um marco nas políticas públicas do Brasil, uma vez que apresentou várias modificações na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional - características que influenciam a produção habitacional até os dias de hoje.

A primeira importante característica foi a criação de um sistema financeiro de captação de recursos, – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que juntos conseguiram carear um montante significativo para produção habitacional. A segunda foi a criação de um conjunto de programas que direcionavam as ações dos órgãos executivos. A terceira foi a criação de uma agenda a nível regional de redistribuição dos recursos, que funcionava de acordo com critérios definidos a nível nacional. E por ultimo a criação de agências a nível estadual, que, porém, agiam de acordo com as diretrizes e recursos estabelecidos pelo órgão central.

A produção da habitação para as classes mais abastadas era intermediada por bancos privados - estes negociavam diretamente com as incorporadoras. Já no caso das famílias de baixa renda existia a necessidade da intervenção do poder público, para que a aquisição deste bem fosse possível. Dessa forma, o sistema SFH/BNH funcionava através de órgãos públicos, no âmbito estadual, como as Companhias de Habitação (COHABs), que eram responsáveis desde a construção até a entrega da habitação às famílias selecionadas, com renda entre 01 e 05 salários mínimos. As famílias com renda um pouco maior (05 a 10 salários) eram atendidas por meio dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), que construíam casas e/ou apartamentos por meio de empreiteiras. (CAMPOS, 2006).

Anteriormente ao golpe militar, discutia-se um modelo de financiamento do desenvolvimento urbano, que tinha a intenção de produzir Planos Diretores com a função de ordenar o território. O “modelo proposto o BNH estaria vinculado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este encarregado de definir o marco regulatório e financiar a elaboração dos Planos Diretores municipais com recursos do próprio banco, através do Fundo de Financiamento ao Planejamento”. Esta primeira tentativa de descentralização política fazia parte das propostas expostas no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, porém o cenário político foi modificado radicalmente em 1964, com o golpe militar. (ROLNIK e CYMBALISTA, 1999).

Os autores acrescentam que o modelo proposto de instauração de uma política de desenvolvimento local ia de encontro a todo o sistema de planejamento e execução

orçamentária montado no país, que visava a concentração de recursos nas mãos do governo federal. Dessa forma, em 1974, o SERFHAU é extinto, acabando junto com ele qualquer intenção de planejamento na área do desenvolvimento urbano. Este planejamento foi feito de forma setorial, por meio do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Estes planos foram os principais interventores do sistema regido pelo BNH, porém eram compostos apenas de metas quantitativas na produção de habitação e saneamento.

A combinação perversa de uma gestão local frágil, de uma enorme concentração de recursos em um Banco cuja atuação foi estruturada por uma visão setorial e cuja implantação estava sob a responsabilidade dos agentes intermediários, transformou a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano em meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com estas. (ROLNIK e CYMBALISTA, 1999, p. 5).

Assim como as ações paternalistas do período populista tinham seus interesses políticos e econômicos, existia também, um objetivo econômico por trás da criação do SFH/BNH, uma vez que a indústria da construção civil gerava inúmeros empregos, ou seja, a política de produção da habitação popular, da realização do “sonho da casa própria”, foi uma estratégia que visava oferecer emprego à população e conter os conflitos de classes e a concentração de renda. Além disso movimentava a economia gerando lucros ao setor construtivo e imobiliário. (TASCHNER, 1997)

Souza (2000) afirma que até o final dos anos 70, o sistema BNH/SFH deu ênfase à produção de novas unidades em conjuntos habitacionais de casas e apartamentos na periferia. Porém o aumento das ocupações irregulares e das favelas, levou a uma mudança de pensamento, assumindo esses espaços não mais como um problema a ser removido, mas como uma solução a grave crise habitacional que vinha sendo vivenciada. Dessa forma, a partir de 1980 os recursos do BNH/SFH foram incrementados, a fim de que fossem financiadas obras de melhorias em áreas anteriormente ocupadas informalmente. Ampliavam-se, assim, as redes de infraestrutura urbana básica nas grandes cidades: água; energia; sistema viário.

Os anos 70 também foram marcados pelo aumento das aglomerações urbanas, regiões metropolitanas que absorveram grande parte do contingente populacional migrante e que vivenciam até os dias de hoje as consequências desse crescimento acelerado, como por exemplo: o aumento da violência; a falta de moradia digna, entre outros serviços públicos, para todos, etc. (TASCHNER, 1997).

Veras e Bonduki (1986) dividem a história de 22 anos do BNH em diferentes fases. A primeira fase (1964 – 1967) diz respeito a sua implantação e estruturação. Na segunda fase (1967 – 1971), este se caracterizou como banco de primeira linha. Sendo assim, aumentaram suas funções e ele passou a ser responsável, também, por intervenções no desenvolvimento urbano e saneamento. Na terceira fase (1971 – 1979), o BNH foi reestruturado e voltou a ser um banco de segunda linha, que apenas repassava os recursos aos agentes. Na quarta fase (1979 – 1983) se iniciou uma tentativa de popularização desta política, utilizando-se de modelos mais flexíveis de financiamento. A quinta fase (1983 – 1986) se trata da descapitalização e por fim extinção do BNH.

Souza (2000) afirma que os altos subsídios impostos pela inflação e a inadimplência crescente - em 1974, nas COHABs, 67% dos mutuários estavam com as prestações atrasadas, em 1984 havia mais de 350 mil mutuários inadimplentes, 454 mil unidades disponíveis, sendo mais de 250 mil não comercializadas. (TASCHNER, 1997) - foram fatores que culminaram na descapitalização e consequente extinção do BNH. Além disso, o retraimento do sistema de financiamento público também contribuiu.

Extinto em agosto de 1986, as atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação, no entanto, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja competência abrangia as políticas habitacionais, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente, enquanto, a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda. (Ministério das Cidades, 2005).

Durante o seu tempo de funcionamento (1964 – 1986) a política administrada com recursos do BNH, financiou um grande número de unidades habitacionais: 4,5 milhões, que corresponde a 24% do aumento de moradias no Brasil, porém “o SFH não conseguiu resolver a crise habitacional brasileira.” (TASCHNER, 1997, p. 18). Desse total de novas unidades produzidas, apenas 33,5% foram destinadas para a população de baixa renda. Apenas 250 mil unidades foram produzidas em programas alternativos destinados a população com renda de 1 a 3 salários mínimos. Além disso, em nenhum momento essa política visou atender a parcela da população desprovida de renda mínima. (AZEVEDO, 1996).

Taschner (1997) afirma, ainda, que a necessidade de movimentação da economia, geração de emprego, etc., dependiam da produção de novas unidades habitacionais. Com isso conclui-se que foi gerado um número de novas unidades maior do que a demanda poderia pagar para adquiri-las.

Além disso, Souza (1996) discute a qualidade da habitação que estava sendo produzida, uma vez que eram produzidos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, sem

relação com o entorno, numa localização periférica, sem haver uma preocupação com a qualidade do projeto, ou até mesmo com o meio ambiente. Segundo a autora, isso se deu por conta da negação à participação comunitária durante o processo, sendo dada preferência ao modelo de gestão centralizada por empreiteiras, que entregavam as moradias prontas.

Esse modelo de política habitacional, baseado no financiamento ao produtor – e não ao usuário final – e no equilíbrio financeiro do sistema, excluiu parcelas consideráveis da demanda, que não dispunham de renda mínima (ou mesmo de comprovação de renda) para ter acesso ao programa. Por outro lado, deixou de atender – ou fez de modo extremamente limitado – os cidadãos ou associações organizados, que querem promover, eles mesmos, a custos mais baixos, produção de sua moradia, necessitando apenas de financiamento governamental. (SOUZA, 1996, p. 21).

Maricato (1998) afirma que um dos aspectos mais negativos da produção habitacional encabeçada pelo sistema SFH/BNH foi a falta de interligação com ações que visassem o desenvolvimento urbano. A maior parte dos conjuntos habitacionais construídos nesta época trouxeram mais problemas do que soluções para o desenvolvimento urbano local, uma vez que estes eram construídos em áreas distantes e desarticuladas das áreas já urbanizadas, impactando o ambiente natural e construído, além de exilar seus moradores.

1.3 A produção pós BNH e o início de uma mudança de paradigma (1986 – 2002)

FASE VI – Nova República (1985 – 1994)

Após 20 anos sob o domínio do regime autoritário da ditadura militar, o Brasil volta a escolher, por eleições diretas o seu novo representante presidencial: Tancredo Neves. Este, que era a esperança do povo brasileiro, faleceu antes de sua posse, assumindo o governo federal, seu vice José Sarney.

Com o objetivo intervir na crise econômica e financeira criou-se o plano cruzado. No início de 1985, quando se implantou a Nova República, o quadro habitacional apresentava um baixo desempenho e uma alta inadimplência. Logo, “juntamente com a contenção de gastos públicos, viria a extinção de órgãos, inclusive o BNH, em 1986 [...] O saque maciço das cadernetas de poupança descapitalizou o BNH.” (TASCHNER, 1997, p. 20).

Foi sob a égide da insatisfação popular que esta fase da política pública se constituiu. Desde 1964, quando o estado passou a intervir efetivamente na política habitacional, observou-se uma sucessão de políticas que almejavam objetivos políticos ou econômicos, em prol do próprio Estado e do seu poder, ou das classes dominantes. Segundo Souza (1996) a

oposição ao regime ditatorial aguçou ainda mais as críticas em torno do Estado, e a partir dos anos 80 esse processo ganhou força, iniciando assim um período de reflexão em torno dessa política que a autora denomina de “modelo central-desenvolvimentista”.

Criticavam-se, entre outros, a centralização de poder no Executivo, a deterioração ambiental, as obras faraônicas e de resultado discutíveis, a ineficácia de um planejamento urbano burocratizado e o elitismo da legislação urbanística, a falta de propostas para a cidade real e os critérios financeiros que regiam a política habitacional. (SOUZA, 1996, p. 24).

A autora acrescenta que, com isso, ganhou força o debate que defendia a participação comunitária e o respeito ao meio ambiente, além de levantarem novas formas de gestão dos empreendimentos habitacionais, como a autogestão e a cogestão, que se tornaram cada vez mais adotadas pela iniciativa local, uma vez que a política do SFH vinha perdendo a sua força.

Apesar da retórica reformista, a política financeira das novas autoridades não só aumentou consideravelmente o déficit do SFH, como o transformou em um instrumento que beneficiou enormemente os mutuários das faixas mais altas. (AZEVEDO, 1996, p.8)

De acordo com Rolnik e Cymbalista (1999) a união da população formando o Movimento pela Reforma Urbana que precedeu a Constituição de 1988, foi fundamental para assegurar que a legislação fosse revista com base na Emenda Popular da Reforma Urbana, o que resultou no capítulo de Política Urbana da constituição, que visa garantir a função social da propriedade através dos artigos 182 e 183, que deram origem ao Estatuto da Cidade.

Muito antes da aprovação do Estatuto e dos seus instrumentos urbanísticos algumas prefeituras já se basearam na política fundiária discutida pelo Movimento pela Reforma Urbana, no tocante à questão do acesso ao solo urbano para a população de menor renda: reconhecimento do direito de posse e de integração à cidade daqueles que constituíram as favelas e ocupações e combate à retenção especulativa de terrenos.

No nível local, experiências como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, todos iniciados na década de 1980 ou início da década de 1990, estão entre as primeiras aplicações práticas dessas novas abordagens. (ROLNIK e CYMBALISTA, 1999, p. 9).

Segundo AZEVEDO (1996) após 1988 a produção habitacional das COHABs decaiu muito. Enquanto no ano de 1987 foram financiadas 113.389 unidades habitacionais, em 1988 apenas 30.646 foram financiadas. Esta queda drástica na produção habitacional dos Estados brasileiros se deu por conta de uma resolução do Conselho Monetário Nacional restringiu o

crédito das COHABs. A consequência dessa falta de recursos foi que as COHABs passaram a produzir, por meio de seus programas tradicionais de habitação para uma população de poder aquisitivo um pouco mais alto, por volta de 5 salários mínimos.

Seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela nova Constituição de 1988, seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 80, ou, ainda, como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p. 11).

Com a eleição do presidente Collor, após trinta anos sem eleições diretas, o povo brasileiro acreditava em mudanças e na modernização das políticas no Brasil. Realmente Collor apresentou propostas arrojadas, “no entanto, a retórica da modernidade de Collor materializou-se em propostas de política de habitação que tinha uma orientação pró mercado, visando abastecer o mercado, através da concessão de condições operacionais favoráveis a empresas privadas.” (VALENÇA e BONATES, 2010).

“Ao invés de subsídios para os pobres, o governo propôs o desenvolvimento de modernos instrumentos de mercado para beneficiar a prestação de habitação social” (VALENÇA e BONATES, 2010). Logo, os programas do referido governo não atenderam as classes de baixo poder aquisitivo, e conseqüentemente mais necessitadas.

Os autores acrescentam que, com o impeachment de Collor, Itamar Franco assumiu o governo. Durante esse período, a política habitacional manteve-se sem grandes alterações, apesar da implementação do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) e do lançamento dos programas Habitar Brasil e Morar Município, que visavam construir unidades habitacionais em cidades de pequeno e médio porte.

Taschener (1997) afirma que a falta de uma política de âmbito federal mais forte e bem definida acarretou em iniciativas próprias de formulação de propostas de financiamento, construção e distribuição de moradias por parte dos governos estaduais e municipais.

Na Nova República, discurso e prática nem sempre vinham juntos. Apesar da retórica dos governos Sarney e Itamar, as ações na área de habitação foram pontuais e incrementalistas, tentando, no máximo, resolver problemas de curto prazo sem preocupação sobre os impactos futuros. Não houve regras bem definidas na alocação de recursos. As práticas se revelaram clientelísticas. (TASCHNER, 199, p. 25).

FASE VII – Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002)

Neste momento, Taschener (1997) evidencia a diminuição na produção habitacional, em comparação ao período anterior (SFH/BNH), e um aumento significativo da população urbana no Brasil.

Até a extinção do BNH tinham sido financiadas 4,4 milhões de moradias, cerca de 24% do total do aumento de moradias no Brasil. Isto dava uma média de 200 mil casas por ano, embora na sua época de apogeu, fim da década de 70 e início dos 80, o SFH financiasse uma média de 400 mil novas unidades residenciais por ano, tendo alcançado seu ápice em 1980, com mais de 627 mil unidades (MENDONÇA DE BARROS, 1997 *apud* TASCHENER, 1997, p. 26).

Já no período entre 1986 e 1996, a média caiu para 110 mil unidades por ano, para uma população que dobrou entre 1964 e 1996. “O SFH não está parado, mas, como se pode ver, está muito desorganizado. A produção total de moradias no país é muito maior do que o SFH tem conseguido financiar.” (TASCHNER, 1997).

Com o lançamento do Plano Real, que se constituiu como grande promessa para crise econômica e desvalorização da moeda brasileira, mais uma vez renovaram-se as esperanças dos cidadãos. Porém, na tentativa de manter a nova moeda em alta, o governo de FHC contraiu dívidas e passou a investir pouco nas causas sociais. (VALENÇA & BONATES, 2010).

Embora existam críticas a respeito da política desenvolvida nesta fase, foram listadas abaixo algumas das iniciativas consideradas significativas pelos autores estudados neste compêndio.

Valença e Bonates (2010) citam que, em 1998, foi lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), financiado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Apesar do PAR não atender as classes com renda de menos de 3 salários mínimos, é considerado pelos autores como um programa eficiente.

O programa foi muito bem sucedido na produção de 681 conjuntos habitacionais, com 88.539 unidades habitacionais em todo o país a partir de 1999 a 2002. Durante o governo Lula, foram introduzidas alterações, a fim de reduzir os custos do aluguel mensal e ampliar o alcance social do programa. (VALENÇA & BONATES, 2010).

Taschner (1997) cita dois aspectos diferenciados da política habitacional de FHC: a elaboração de um diagnóstico sobre o déficit habitacional elaborado pela Fundação João Pinheiro, que constatou um déficit habitacional de 4,6 milhões em novas moradias somados a

5,3 milhões de unidades habitacionais que necessitam de algum tipo de melhora de infraestrutura; e a criação de um novo sistema de financiamento habitacional, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que diferente do SFH capta recursos diretamente do mercado de capitais, e também da poupança e do FGTS. Porém, neste novo sistema “faz-se clara a distinção ente o financiamento da população de baixa renda, que necessita de algum tipo de subsídio, e que continuará a ser financiada com recursos do FGTS, das outras camadas populacionais” (TASCHNER, 1997, p. 30)

Segundo a autora, neste momento o crédito passa a ser concedido diretamente ao comprador (por meio de cartas de crédito), e não ao produtor, como era feito nos períodos anteriores. Esta ação aumentou o poder de barganha do comprador, além de valorizar imóveis usados. Porém esta política apresentou um entrave, visto que a concessão de crédito só poderia ser concedida em caso de imóvel em área legalizada e projeto aprovado, o que se constitui como uma minoria na ocupação do solo no Brasil.

Um outro programa instituído no governo de FHC foi o Programa de Subsídio à Habitação (PSH), que Valença e Bonates (2010) consideram de grande importância, uma vez que proveu o financiamento de unidades habitacionais para a população com renda entre 1 e 3 salários mínimos.

Campos (2006) concorda com a publicação do Ministério da Cidade (2005), quando afirma que políticas como a do programa Habitar Brasil/BID não passavam de um simples repasse de recursos internacionais, que eram gerenciados pelo governo federal e repassado para o poder municipal. Os empréstimos habitacionais nesta fase e até os dias de hoje se limitam à atuação do setor privado, através do Programa de Arrendamento Residencial e do Programa Carta de Crédito que concede empréstimos individuais. Ambos os programas não atendem a população de menor renda.

Em 1999 foi criada uma importante lei que diz respeito ao provimento de moradia para as classes mais baixas através da locação: Programa de Locação Social. Esse programa instituiu uma nova forma de tratar o déficit habitacional no Brasil, uma vez que não previa apenas a construção de novas unidades ou a reforma das existentes, mas também a locação de espaços disponíveis para moradia. (CARICARI e KOHARA, 2006).

O mesmo previa, também, parâmetros de priorização na escolha dos beneficiados por este programa, como: “habitar em condições subumanas; em área de risco iminente; ou ter sido sua habitação atingida por alguma espécie de catástrofe; ter seus filhos matriculados em escolas ou cursos educacionais regulares; ser mulher ou idoso, arrimo de família; ser idoso em forma de abandono.” (CARICARI & KOHARA, 2006, p. 125).

Soares (2007) cita que, em relatórios elaborados pelos técnicos do Ministério das Cidades - criado no governo Lula - e também de acordo com Ermínia Maricato em entrevista a Revista Carta Maior, houve um aumento no déficit habitacional, principalmente entre as classes de menor poder aquisitivo, durante o governo de FHC.

Entre 1998 e 2003, nosso déficit habitacional aprofundou-se, atingiu cerca de 7 milhões e famílias, sendo 93% delas com renda inferior a cinco salários mínimos [...].Na gestão FHC, a política habitacional ignorava a população que ganhava de 0 a 7 salários mínimos, sendo que a maior parte dos recursos eram aplicados em faixas de renda acima destas. Situação reproduzida historicamente e que marca uma continuidade nas práticas de intervenção da política habitacional. (SOARES, 2007, p. 98)

1.4 A descentralização da Política Habitacional (2003 – 2010)

FASE VIII – Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010)

Segundo Valença e Bonates (2010) em 2003, com a eleição do presidente Lula, iniciou-se uma nova fase, mais uma vez marcada pela expectativa de mudanças e modernização das políticas públicas. Logo, essas mudanças não puderam ser observadas, uma vez que o governo Lula adotou uma forma de ação cautelosa, que introduziu alterações lentamente.

O governo Lula continuou a operar os programas financiados com recursos do FGTS, como a Carta de Crédito, que foram direcionados para uma população com um certo poder de compra, normalmente aqueles que ganharam entre 5 e 12 (agora 20) salários mínimos. Além disso, o governo Lula criou dois novos programas, visto mais adiante, financiado com dotações orçamentais, orientadas para os muito pobres. Segundo o Ministério das Cidades, 2003-2006, cerca de 30 bilhões de reais (cerca de 15 bilhões de dólares) foram gastos com a habitação social”. (VALENÇA e BONATES, 2010).

Segundo Soares (2007) uma importante medida do governo Lula foi a criação do Ministério da Cidade, que funcionava (ou pelo menos deveria funcionar) de acordo com os preceitos do Estatuto da Cidade. Desde o início, foram implementadas políticas voltadas para a produção de Planos Diretores, no âmbito municipal, como prevê o Estatuto. Estas políticas deveriam priorizar as regularizações fundiárias e o atendimento às famílias que vivem em áreas precárias, visando a inclusão sócioespacial e a integração desses assentamentos ao tecido urbano.

Um benefício alcançado com criação do Ministério da Cidade foi a possibilidade de articulação entre as políticas urbanas, como também na organização de seminários e conferências anuais, com a finalidade de discutir os avanços e limites da política

implementada. Estão vinculadas ao Ministério das Cidades a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Esta medida prevê uma integração na solução dos problemas urbanos de forma que a questão da habitação não seja tratada de forma isolada, mas faça parte de um conjunto que abrange infraestrutura e serviços públicos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

O Ministério das Cidades também é responsável pela Conferência das Cidades, evento que acontece em grande parte dos municípios brasileiros, nas esferas federal, estadual e municipal, visando à inclusão da população no processo de tomada de decisões no que diz respeito ao futuro das cidades brasileiras. É o tão discutido processo de participação popular, também previsto pelo Estatuto. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

Como fruto desse processo foi formulada a Política Nacional de Habitação (PNH). Este instrumento da política habitacional tem a finalidade de regular as ações dos estados e municípios no tocante à produção habitacional. Ele é composto por um diagnóstico do déficit habitacional bem como dos maiores problemas enfrentados por esta questão. Em uma segunda parte estão expostas as diretrizes e estratégias para viabilizar o alcance do principal objetivo: produção de habitação de qualidade para a população como um todo, em especial para a população de baixa renda. Em seguida é detalhado o funcionamento do novo sistema, no quesito institucional, o Sistema Nacional de Habitação (SNH). (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 12).

Ainda que se tenha avançado pouco em problemas centrais da política urbana, como a questão fundiária, a política habitacional viabilizou a produção de moradias em volume expressivo, principalmente se considerarmos as décadas anteriores de baixíssimo investimento nessa área. Os movimentos e entidades de luta por moradia lograram incorporar ao Sistema Nacional de Habitação princípios e reivindicações históricas por meio das diretrizes e programas definidos para operacionalizar a política habitacional. O princípio da autogestão, modelo de provisão de habitação que havia sido adotado, até então, apenas nas políticas de nível estadual e municipal, foi incorporado em programas federais, instituindo nacionalmente um modelo de política. (NAIME, 2010, p. 1).

Naime (2010) acrescenta que esta diferenciação das políticas atuais foi conquistada por meio do trabalho dos movimentos urbanos e de luta por moradia. Os novos programas federais como o PAC e o Minha Casa Minha Vida ampliaram as fontes de recursos para financiamento da habitação, com parte direcionada para o atendimento da população de baixa renda. Porém o questionamento da autora na elaboração do referido artigo é justamente sobre a forma como essas habitações vêm sendo produzidas, desarticulada das políticas de desenvolvimento urbano.

Ao longo deste histórico foi possível observar que as ações do poder público no tocante à produção habitacional estiveram sempre ligadas aos programas de financiamento do Governo Federal, que apresentou seu ápice produtivo na década de 80, com a política regida pelo SFH/BNH. Porém, embora tenha sido evidenciada a construção de inúmeras novas unidades habitacionais, o déficit habitacional continuou crescente, e as ocupações alternativas à população de baixa renda, favelas e cortiços, aumentam a cada dia.

Muitos estudos apontam o processo de urbanização acelerada no Brasil como motivo para os problemas vivenciados, hoje em dia, nas grandes cidades, e atrelam o alto déficit habitacional à relação entre o aumento populacional e a produção de novas unidades habitacionais. Porém, nota-se ao longo deste histórico, que uma grande parte da população não é atendida pelos programas de financiamento da habitação, principalmente aquela que não possui forma de comprovação de renda.

[...] Se existe déficit habitacional é porque parte da população urbana brasileira está excluída do mercado de produção de moradias. São duas as razões: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, do outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, que impõem um elevado preço ao direito de habitar a cidade.” (RIBEIRO & RECHMAN, 1983, p. 9 *apud* SOUZA, 2000, p. 43).

Enfim, a análise desse histórico político nos leva a crer que, a política habitacional de produção de novas unidades, visa a movimentação da economia e da indústria da construção civil, além de ser uma forma do Estado se manter no poder. Diante do montante das verbas destinadas ao financiamento da construção da casa própria, evidentes no histórico ora apresentado, Taschner se questiona, porque não criar uma política que visasse o financiamento da residência destinada à locação?

2 ARACAJU: ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (1855-1965)

No início deste capítulo serão apresentados alguns dados gerais referentes a cidade de Aracaju, além da apresentação do histórico de origem da cidade e formação do seu espaço urbano, juntamente com os elementos que influenciaram na expansão da malha urbana até o momento em que o poder público estadual passou a intervir diretamente na construção de conjuntos habitacionais, tema do próximo capítulo.

Aracaju é a capital do estado de Sergipe, localizada na região nordeste do Brasil, entre os estados da Bahia e Alagoas (Figura 1). É uma cidade litorânea, banhada pelo Oceano Atlântico em toda sua extensão leste. Possui aproximadamente 181,8 quilômetros quadrados, ocupando uma região de planície com pequenas elevações, a norte e noroeste.

Figura 1 – Localização de Aracaju no Estado de Sergipe

Fonte: SILVA, 2003

Todo o município de Aracaju é considerado área urbana, sendo dividida em 37 bairros⁸, e sua Região Metropolitana (RMA) é composta por três municípios limítrofes: São Cristóvão a oeste; Nossa Senhora do Socorro a noroeste, e Barra dos Coqueiros a leste

⁸ Mapa da divisão atual dos bairros de Aracaju no Anexo A.

(NOGUEIRA, 2005, p. 66). A população municipal é de aproximadamente 520.303⁹ habitantes.

Em meados do século XIX, a política econômica mercantil e capitalista, no Brasil, priorizava o investimento e a construção de cidades em áreas que favorecessem os contatos de importação e exportação: em áreas litorâneas, uma vez que esse transporte era feito através do mar. Logo o modelo de cidade, antes “cidade-forte”¹⁰, passou a ser o de “cidade-porto”.

Com o objetivo econômico da comercialização do açúcar, através da Resolução nº 413 a cidade de Aracaju, que até então era formada por pequenas vilas de pescadores, foi estabelecida como capital da Província em 17 de março de 1855, por possuir uma melhor localização do setor portuário do que a antiga capital, São Cristóvão.

A ideia da formação de Aracaju em uma planície litorânea, arenosa, possibilitava facilidades de expansão desse comércio e seu controle em todos os sentidos, tanto para o exterior como para o interior da Província, sendo o porto instalado na margem direita do estuário largo e profundo do rio Sergipe. Este facilmente poderia ser mais equipado e favorecer um melhor controle alfandegário. Um outro motivo para essa localização era o fato de que a região mais próxima, a Cotinguiba, com o seu solo massapê, exportava cerca de 25.000 caixas de açúcar ao ano, dominando o mercado, enquanto a do Vaza-Barris, onde estava São Cristóvão, só exportava 2.000 caixas. (DINIZ, 2009, p. 26).

Desde sua implantação Aracaju sofreu conflitos de cunho econômico e político. Divergência de pensamento entre setores da classe dominante. Alguns grupos se opunham a essa mudança de capital e apresentavam a justificativa de que a nova cidade escolhida não apresentava uma estrutura urbanística: “praia deserta e inabitável por suas contínuas epidemias [...] o estéril, insalubre e arenoso Aracaju”. (SANTOS e VARGAS, 2007, p. 119).

Sendo assim era necessária a criação de uma malha urbana, onde se localizaria o poder político administrativo, e esta nova sede deveria ser rapidamente urbanizada e infraestruturada, para que a mudança da capital não fosse vetada pela Corte. Logo, o projeto escolhido foi aquele que permitia uma maior praticidade na sua execução.

O engenheiro Sebastião José Basílio Pirro foi o responsável pelo projeto da nova cidade¹¹, constituído de 36 quadras de 110 x 110 m e um traçado rígido delimitado por vias ortogonais (Figura 2), que ficou conhecido como quadrado de Pirro (PEMAS, 2001).

Sua concepção baseou-se numa retícula quadriculada ortogonal, do tipo “tabuleiro de xadrez” e se imbuía de um espírito mais progressista para a nova capital, em

⁹ IBGE. Censo, 2007.

¹⁰ A primeira capital do estado de Sergipe foi a cidade de São Cristóvão, ocupada de forma espontânea. Nessa época a principal preocupação era a de ocupar áreas que propiciassem a proteção do território contra invasores. Este era o modelo de cidade-forte (DINIZ, 2009).

¹¹ Delimitada entre a atual Praça General Valadão e a Rua São Cristóvão.

contrapartida à velha cidade colonial, São Cristóvão, com suas ruas sinuosas espontâneas. (DANTAS, 2005, p. 67).

Figura 2 - Aracaju em 1957- Implantação da área planejada

Os retângulos escuros são os principais edifícios. Formação de aglomerações na direção Oeste.

Fonte: PORTO, 1991

Por conta da elaboração desse projeto inicial, Aracaju é considerada uma cidade planejada. Porém é questionável que o desenho dessas 36 quadras iniciais, sem que tenha existido a mínima preocupação com o planejamento futuro de crescimento da cidade possa ser considerado como tal. O primeiro instrumento legal, que veio a delimitar fatores realmente urbanísticos e construtivos, só foi implementado um século após sua fundação.

De acordo com Nogueira (2006), esse mesmo projeto, com medidas e traçado, pode ser encontrado em várias cidades, como por exemplo Niterói, cujo projeto é de A.J. Palliere e data de 1818. A autora defende o ponto de vista de que Aracaju foi muito mais projetada do que planejada.

Não se pode falar de uma cidade planejada, pois o planejamento, de modo abrangente e sem definições complexas, requer além de um traçado urbano definido, uma projeção de onde estariam localizadas as principais atividades, de acordo com a importância econômica e social local, uma previsão de possíveis correntes migratórias, de diferentes classes sociais, reflexos de um contexto regional. No caso de Aracaju, a cidade recém-construída deveria ser pensada em função de suas cidades próximas e de um raio de abrangência econômica, chegando a Salvador e Maceió (semelhante ao que hoje se denomina de polarização) o que não aconteceu. (NOGUEIRA, 2006, p. 146).

Como pode ser observado no Mapa 1: “Aracaju – Ocupação inicial até 1949”¹², a cidade se origina em torno de duas áreas de ocupação: uma projetada e outra ocupada

¹² Os elementos de composição do espaço urbano citados durante este período (zonas, bairros, vias, etc), podem ser visualizados e melhor compreendidos no Mapa 1.

aleatoriamente. A área mais próxima do mar, localizada no Bairro Centro, foi o ponto de partida escolhido para implantação do projeto da nova capital, ou seja este é o marco inicial da cidade “planejada” e construída pelo poder público. Já o segundo ponto, localizado no Bairro Santo Antônio, marca a área onde já existia um pequeno povoado no alto do morro Santo Antônio, e onde a população mais pobre vai ocupar de forma espontânea¹³.

Desde o início da formação do território aracajuano, já podemos citar nítida exclusão socioeconômica. A sede da cidade foi instalada em uma área problemática: pantanosa, muito abaixo do nível do mar, facilmente inundável. Logo muitos desses locais precisaram ser aterrados com material retirado das dunas, o que encareceu e dificultou a construção das edificações, além de impactar o meio ambiente natural.

Outro fator de exclusão foi a legislação. O Código de Posturas de 1856 foi o primeiro compêndio legislativo da cidade de Aracaju. Embora bastante simplificado, sem determinações urbanísticas, este apresentava artigos que definiam o comportamento e a conduta dos transeuntes e habitantes da área planejada (36 quadras), inclusive no tocante a suas vestimentas. Dessa forma se excluía do convívio urbano toda a população nativa e escravos que migravam da zona rural.

O Código de Posturas determinava, também, que na área constituída pelas 36 quadras projetadas não era permitida a construção dos casebres de palha dos menos favorecidos, dentre eles os negros alforriados, que não eram valorizados pelo mercado de trabalho, e que foram obrigados a habitar o alto das dunas.

Em 1856 a capital contava com 1.484 habitantes, sendo 20% na condição de escravos. As famílias dos senhores de engenho ainda habitavam o campo. (LOUREIRO, 1983, p. 52)

Logo, pode-se concluir que o desenho das quadras constituiu-se muito mais como limiar de separação entre as classes dominantes e a população nativa paupérrima, do que como real planejamento de cidade.

Apesar de todo o investimento público com o traçado de um plano urbanístico e construção de edifícios imponentes, que caracterizavam a nova sede do poder político e administrativo do Estado de Sergipe, “Aracaju somente ganha fisionomia de cidade a partir das primeiras décadas do século XX¹⁴”, segundo Everton Machado (CAMPOS, 2006, p. 232).

¹³ LOUREIRO, 1983

¹⁴ Em 1890, 35 anos após sua fundação, Aracaju apresentava uma população de 16 mil habitantes. (DANTAS, 2005, p.67)

Porém, nota-se que Aracaju, desde sua fundação, já iniciou sua vida urbana sob a égide das intervenções públicas “estruturadoras” do espaço urbano.

A atuação do poder público sobre o solo urbano data da própria elaboração da planta da cidade, e deixava transparecer certo tipo de segregação social. (LOUREIRO, 1983, p. 52)

A primeira metade do século XX foi marcada por importantes transformações econômicas, quando o Estado passa a promover uma série de benfeitorias e implantação de equipamentos urbanos que atraíram um contingente migratório, resultando no aumento da população urbana. Em 1908 foram implantados água encanada e bonde à tração animal; 1913 energia elétrica; 1914 serviços de esgoto; 1919 rede de telefonia e 1926 bondes elétricos, o que permitiu uma maior mobilidade urbana e consequente expansão da malha urbana e surgimento de novos bairros (Santo Antônio, 18 do Forte e Aribé, atual Siqueira Campos). (CAMPOS, 2006, p. 232).

Nessa mesma época, a chegada de duas fábricas de tecido no Bairro Industrial atraiu um contingente migratório vindo de cidades vizinhas para Aracaju, em busca de emprego e melhores condições de vida. Sendo assim, este bairro, passou a ser habitado por uma classe operária. (SEPLAN - PEMAS, 2001).

Nesse intervalo, os mais abastados se instalaram nos arredores do centro, em direção ao sul. O centro foi ainda ocupado pela classe média e pelo funcionalismo público (Figura 3). A população mais pobre se estabeleceu na direção oeste e ao norte da cidade no Bairro Industrial, caracteristicamente de operários (SEPLAN – PEMAS, 2001, p. 29)

Figura 3 - Centro de Aracaju em 1923

Fonte: DINIZ, 2009

Entre as décadas de 1930 e 1950, com o declínio da produção algodoeira e açucareira, a capital voltou a receber um grande fluxo de migrantes vindo do interior, que passou a ocupar bairros da Zona Norte, como o Siqueira Campos, a Cidade Nova, a Palestina e o Matadouro, entre outros. Nessa mesma época, com a instalação da ferrovia, a cidade passou por sua maior expansão urbana. Os bairros que mais cresceram foram o Siqueira Campos, o Santo Antônio e o Dezoito do Forte. Segundo a Arquiteta e Urbanista Kátia Loureiro (1983), estes bairros das zonas Norte e Oeste surgiram e cresceram sem o apoio governamental, apenas a partir da ocupação aleatória da população mais pobre expulsa do centro.

Essa população vinda do interior do Estado e de cidades vizinhas, que viviam da produção agrícola, era excluída das áreas providas de infraestrutura no centro da cidade, uma vez que não podiam arcar com os altos preços dos terrenos e da construção de uma casa de alvenaria. “No ano de 1934, por exemplo, as habitações precárias já representavam 40% das construções existentes no perímetro urbano do município” (Programa Aracaju Morar-Legal, 2006).

Para se ter uma ideia do processo, dos 10.876 prédios existentes no perímetro urbano de Aracaju em 1934, 4.553 prédios foram classificados como MOCAMBOS, ou seja, cerca de 40% do total! (LOUREIRO, 1983, p. 60).

No início de sua implantação, os principais determinantes do crescimento urbano são a abertura de vias e a implantação da ferrovia, da seguinte forma:

- Crescimento inicial na direção Sul: a abertura de vias e provisão de infraestrutura pelo poder públicos incentivando o eixo de crescimento do centro para o Sul, e a ocupação da população mais abastada. As principais vias, inicialmente, são: Rua da Aurora - Atual Ivo do Prado, Rua de João Pessoa e Itabaianinha¹⁵.
- Crescimento inicial na direção Oeste: Desde o início da implantação da cidade foi aberta uma via que ligava a nova capital (Aracaju) à antiga capital (São Cristóvão). Mais tarde é inaugurada a ferrovia (1914), facilitando o transporte de carga do novo porto às cidades vizinhas. A população que não podia ocupar a

¹⁵ Segundo análise sintático-espacial realizada por Nogueira (2005), a Rua de Itabaianinha era uma das mais movimentadas durante todo o início de formação da cidade e foi importante fator de expansão SUL.

área da cidade planejada continuou ocupando aleatoriamente a porção noroeste da cidade, inicialmente ao longo da Av. João Ribeiro.

- Crescimento inicial na direção Norte: Bairro Chica Chaves – Atual Bairro Industrial. O início da formação desse bairro se deu principalmente por uma população operária, em busca de emprego nas fábricas de tecidos implantadas nessa área. Foram implantadas duas fábricas, uma em 1884 e outra em 1889.

Loureiro (1963) destaca que no início deste período, as obras do governo se concentravam na região central do quadrado de Pirro e que o crescimento da zona Oeste se deu excentricamente de fora para dentro, uma vez que esta área foi ocupada aleatoriamente pela população de baixa renda em busca de terrenos mais baratos.

Segundo Nogueira (2005), neste período existiam, também, alguns vazios urbanos por conta das áreas de alagado e mangues, uma vez que a cidade foi construída em cima de uma região pantanosa e necessitou de uma série de aterramentos, o que encarece o preço do solo urbano.

Nestas primeiras décadas do Século XX, o crescimento demográfico foi notório, a população duplicou em pouco mais de 20 anos: em 1924, estima-se que a cidade contava com 42.469 habitantes, que chegaram a 59.031, em 1940. (DINIZ, 2009, p. 57). Mas é somente a partir de 1950 que esta passa a apresentar crescimento similar as demais capitais brasileiras, com população de aproximadamente 78.364 habitantes, dos quais 86,18% residiam em área urbana.

Em Aracaju, várias foram as intervenções públicas no espaço urbano que incentivaram as migrações, gerando o crescimento populacional e a necessidade de expansão da malha urbana, além de aumentar, também, a necessidade por locais de moradia.

No contexto nacional, a partir da década de 30, “Estado Novo”, iniciou-se o processo de concessão de linhas de financiamento para a construção da habitação pelos próprios moradores. Porém, o processo de favelização e ocupação irregular se intensificou. “[...] evidencia-se que o problema da habitação não poderia ser resolvido apenas pelas leis de mercado, dando início às primeiras tentativas governamentais de construção de habitações sociais.” (CAMPOS, 2006, p. 199).

Com o início do processo de ocupação irregular do território aracajuano por parte da população de baixa renda, e consequentes ocupações indesejadas em áreas valorizadas, o governo local iniciou o processo de estratificação da cidade e produção do espaço periférico, por meio da erradicação das favelas: remoção dessa população e realocação da mesma em conjuntos habitacionais, em sua maioria, distantes das áreas estruturadas da cidade.

Nessa época, a porcentagem dos lotes populares era de 88 % e quase todos localizavam-se ao norte e a oeste, evidenciando ainda mais a relação de estratificação entre espaço e classe social. (DINIZ, 2009, p. 62).

Em 1950, a segregação sócio espacial e a exclusão dos menos favorecidos aumentou após a aprovação de cerca de 32 projetos de loteamento, correspondendo a 11.910 lotes. Destes, os que se destinavam às classes mais baixas localizavam-se em áreas sem infraestrutura e serviço de transporte (Zonas Norte e Oeste); já os das classes mais abastadas ocupavam áreas privilegiadas na Zona Sul e Sudoeste da cidade (RIBEIRO, apud Programa Aracaju Morar- Legal, 2006).

[...] até a década de 50, quando o crescimento físico territorial se intensificou novamente, o centro permaneceu ocupado pela população de classe média e pelas atividades comerciais. Intensificou-se ainda a ocupação da zona sul pelas camadas mais privilegiadas da população, facilitadas pelos investimentos do poder público na abertura e construção de novas avenidas e ruas ligando o centro comercial à praia de Atalaia e pela proliferação de loteamentos residenciais. Em contrapartida, a zona norte, a área mais pobre da cidade, foi relegada ao segundo plano pelo poder público. (SEPLAN – PEMAS, 2001, p. 30).

O primeiro conjunto construído foi o Agamenon Magalhães, em 1950, na Zona Oeste da cidade (Figura 4), em uma área ainda desarticulada da malha urbana, nesta época. Este conjunto foi construído por iniciativa do Estado, na intenção de reassentar a população da favela “Ilha das Cobras”, que ocupava uma área na região central da cidade. Nesta mesma década (1950), também foram registradas mais duas favelas: Brasília (Zona Norte) e Japãozinho (Zona Sul) (LOUREIRO, 1983).

Figura 4 – Conjunto Agamenon Magalhães

Construído em 1950 – Pequeno conjunto na Zona Norte de Aracaju

Fonte: Lygia Carvalho, 2012.

O crescimento aleatório da cidade na direção oeste se dava, principalmente, ao longo da ferrovia e da via de acesso à antiga capital, São Cristóvão. Em 1956 a pavimentação desta via, denominada de Av. Osvaldo Aranha, e sua continuação, a BR - 235 passou a facilitar os deslocamentos e incentivar as ocupações espontâneas ao longo das mesmas.

Já na porção Sul da cidade, a abertura de vias e estruturação do espaço se deu com a intenção de modernizar e elitizar esta área. A construção do Iate Clube de Aracaju, na década de 50 - local frequentado apenas pela alta sociedade aracajuana - no Bairro Treze de Julho, evidenciou a intenção desta elitização.

A abertura e pavimentação de acessos na direção Sul objetivavam se aproximar do litoral e formar uma área de veraneio, para a população mais abastada. Em 1940 foi construída uma ponte sob o Rio Poxim, que possibilita início do acesso em direção às praias.

Em 1956 se iniciou o prolongamento e pavimentação da Avenida Ivo do Prado, nomeada Av. Beira Mar em sua porção Sul. Neste ano foram pavimentados 17 quilômetros desta via em direção ao litoral, o que incentivou, também, a construção do novo Aeroporto nessa região, símbolo da modernização da capital, uma vez que o aeroporto existente, na Zona Oeste, não comportava o trânsito de aeronaves maiores.

O crescimento na direção norte se manteve estagnado, por conta da paralisação na implantação e desenvolvimento do setor industrial nesta área. Na direção oeste, a expansão urbana ocorreu ao longo da ferrovia e dos caminhos abertos ao longo dos trilhos, que originaram as Avenidas São Paulo e Maranhão. A abertura e pavimentação da Avenida Osvaldo Aranha e da Rodovia BR-235, iniciada em 1956, continuou sendo um forte indutor do crescimento nesta direção.

Antes do início do funcionamento da COHAB/SE em 1966, foi construído, pelo poder público, o Conjunto Cidade dos Funcionários em 1965 (Figura 5). Este conjunto deu início à ocupação do atual Bairro Grageru, porém nos dias de hoje este se encontra bem articulado à malha urbana, e é o mais próximo da região de alto interesse especulativo.

Esta dinâmica de ocupação do território observada no início da implantação das primeiras quadras planejadas e das ocupações aleatórias permanece a mesma até os dias de hoje. A implantação de infraestrutura pública destinada a ocupação da população mais abastada se iniciou na região central e posteriormente em direção a Zona Sul. Já as Zonas Norte e Oeste são compostas, em sua maioria, das habitações da população menos favorecida, ocupações espontâneas, marcada por uma infraestrutura deficiente.

Figura 5 - Conjunto Cidade dos Funcionários – Bairro Grageru

Av. Beira Mar (em vermelho). Ao longo desta avenida e em suas proximidades estão localizados edifícios de alto padrão, Bairros Jardins e 13 de Julho.

Fonte: Google Earth, 2012

É possível observar no traçado urbano de Aracaju que as áreas centrais e as áreas da zona sul, que receberam intervenções constantes do estado, apresentam um traçado da malha urbana ortogonal em forma de xadrez (assim como o inicial). Porém, nas zonas norte e oeste observa-se um traçado mais livre, ruas que desobedecem ao traçado ortogonal. Esse traçado livre fica nítido na conformação espacial do Bairro Palestina.

Durante este período, os problemas habitacionais começaram a se agravar e a ter visibilidade, porém não são representativas as ações relativas à produção habitacional por parte do poder público, uma vez que se observaram apenas pequenas intervenções pontuais.

De acordo com entrevista concedida por Carlos Melo¹⁶, engenheiro da CEHOP/SE, antes da instituição da COHAB em Sergipe, haviam sido construídos apenas dois conjuntos habitacionais, citados acima: Agamenon Magalhães e Cidade dos Funcionários, com verba do Governo Federal, destinada à população de baixa renda.

As ações do poder público vão se intensificar apenas partir de 1964, com a instituição do Banco Nacional de Habitação (BNH) no âmbito Federal e do principal órgão local responsável pela produção habitacional (COHAB). Estas intervenções serão detalhadas ao longo do próximo capítulo e da periodização proposta.

¹⁶ Ver entrevista, na íntegra, no Apêndice A.

MAPA 1 - Aracaju – Ocupação inicial até 1949

LEGENDA:

- LIMITE DO MUNICÍPIO
- MANCHA URBANA ATÉ 1857
- MANCHA URBANA ATÉ 1890
- MANCHA URBANA ATÉ 1941
- MANCHA URBANA ATÉ 1949

PRINCIPAIS EIXOS DE CRESCIMENTO:

Oeste:

- RUA SÃO CRISTÓVÃO (primeiros anos)
- FERROVIA (1914)
- AV. JOÃO RIBEIRO (1930/33)
- RUA LARANJEIRAS (1947/51)
- AV. SIMEÃO SOBRAL (Pavimentação - 1947/51)
- ANTIGO AEROPORTO - ATUAL AEROCCLUBE (dec. 50)
- AV. MARANHÃO (meados de 50)
- AV. OSVALDO ARANHA - BR 235 (1956)
- CONJ. AGAMENON MAGALHÃES (1950)

Centro-Sul:

- RUA DA AURORA - ATUAL IVO DO PRADO
- RUA JOÃO PESSOA
- RUA ITABAIANINHA
- RUA VILA CRISTINA
- PONTE RIO POXIM (1940)
- EXPANSÃO DA AV. BEIRA MAR (6km-1957-59)
- ACESSO AO AEROPORTO (2Km - 1957-59)
- AEROPORTO SANTA MARIA (1958)
- CONJ. CIDADE DOS FUNCIONÁRIOS (1965)

MAPA 1 - ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1949

ESC 1/50.000

ELABORAÇÃO DO AUTOR

MAPA BASE: CIDADIA EM 2012

Fonte: SEPLAN - Prefeitura Municipal de Aracaju.

- MANCHA URBANA APROXIMADA EM 1857, 1890, 1941

Fonte: DINIZ, 1963.

- MANCHA URBANA APROXIMADA EM 1949

Fonte: TRAMA, 1995

- PRINCIPAIS EIXOS DE CRESCIMENTO:

Fontes: NOGUEIRA, 2005.

LOUREIRO, 1983.

DINIZ, 2009.

DIR-SE, 1974, nº2.

ESCALA GRÁFICA 1:50.000

3 A POLÍTICA HABITACIONAL INDUZINDO O CRESCIMENTO URBANO EM ARACAJU: GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO (1966 – 2002)

Neste capítulo serão apresentadas as ações do Governo do Estado como interventor do espaço urbano, no que concerne a produção habitacional.

Como exposto no capítulo anterior, até 1965 ocorreram pequenas intervenções no tocante a produção de conjuntos habitacionais promovidas pelo poder público, em Aracaju. Porém foi a partir de 1966 que o Estado de Sergipe, impulsionado pela política federal, se organizou para gerir a política habitacional.

Sendo assim, no primeiro item apresentaremos as principais transformações realizadas pelo Governo do Estado para implantação desta política, sua institucionalização, e modificações sofridas por estas instituições até os dias atuais.

Nos itens que se sucedem serão analisadas as ações do Governo do Estado a partir da primeira atuação desta nova conjuntura administrativa: a construção do conjunto habitacional Castelo Branco I, em 1968. Para uma melhor compreensão, estas ações foram divididas em períodos que relacionam a localização dos conjuntos habitacionais construídos pelo Estado de Sergipe com a expansão urbana do município.

No primeiro período (1968 – 1970) são apresentadas as primeiras intervenções do poder público estadual na produção de conjuntos habitacionais, em uma malha urbana que ainda se concentrava em torno de um núcleo central. Dando continuidade, inicia-se o segundo período (1971 – 1979), quando se intensificou a quantidade de conjuntos construídos, em sua maioria localizados em áreas desarticuladas da malha urbana existente, incentivando o crescimento horizontal e o espraiamento urbano. No terceiro momento (1980 – 1987), o Estado passou a interferir de forma ainda mais incisiva, construindo grandes conjuntos – que passaram a abrigar um contingente populacional equivalente as pequenas cidades do interior do Estado – além de estocar terras e intervir nos municípios limítrofes. Após este momento de ápice da produção habitacional, a produção do Estado decaiu, acompanhado da extinção do principal órgão financiador desta política, o BNH, e do início do processo de incentivo ao fortalecimento do poder local, analisado no próximo capítulo (1988 – 2002).

Este capítulo contém 4 mapas que representam os períodos acima descritos. Cada mapa apresenta a mancha urbana aproximada do início do período e os principais fatores que induziram a expansão urbana, entre este início e o ano que delimita o principio do próximo período.

3.1 Institucionalização da política habitacional promovida pelo Governo do Estado

O presente item objetiva resgatar o histórico das transformações realizadas pelo Governo do Estado, voltadas para a implantação e gestão de uma política pública de provisão habitacional, para as classes de menor poder aquisitivo, desde a criação do seu principal órgão a Companhia de Habitação Popular de Sergipe (COHAB-SE), em 1965, até os dias atuais. O texto apresenta, também, informações a respeito deste órgão, suas funções e modificações administrativas ocorridas ao longo dos anos.

Para isto foi imprescindível: realizar uma pesquisa documental (publicações da própria COHAB-SE); efetuar um levantamento dos principais instrumentos legais que modificaram a estrutura do Governo do Estado, no tocante as políticas habitacionais; e realizar entrevistas abertas com dois funcionários antigos do órgão, o que propiciou o conhecimento de informações que não constavam nos documentos disponíveis. As três ações acima resultaram em um conjunto de informações que permitiu o resgate do histórico dessa instituição, conforme segue:

Anteriormente a criação da COHAB-SE, foi sancionada a LEI Nº 1.193, de 12 de junho de 1963, que “estabelece obras e serviços prioritários, autoriza a realização de operações de crédito e fixa o montante de inversões setoriais que constituirão o Programa Quadrienal de Governo para os anos de 1963, 1964, 1965 e 1966”.

Esta lei classificou os investimentos públicos em: “pré-investimentos” na reforma de aparelho administrativos e racionalização dos serviços públicos; investimentos de infraestrutura; investimentos para incremento da produção agrícola, avícola, pecuária e industrial; e investimentos para aperfeiçoamento e melhoria das condições humanas.

Nesta fase, anterior a criação da COHAB/SE, a produção habitacional esteve enquadrada nos investimentos para aperfeiçoamento e melhoria das condições humanas, tais como obras ligadas a provisão e melhorias nos setores de educação, saúde, saneamento básico, assistência social e sistema carcerário, ou seja, para a provisão de unidades habitacionais era destinada apenas uma parcela do total destinado para inúmeros outros serviços públicos

De acordo com tabela anexa à lei, a construção de casas populares e seus projetos receberam, entre os anos de 1963 e 1966, apenas 6% do total da verba disponibilizada para obras e serviços considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do Estado de Sergipe.

O Governo do Estado de Sergipe teve um importante papel na produção de habitação de interesse social. A partir da promulgação da Lei Federal n.º 4.380, em 21 de agosto de 1964, que instituiu o Banco Nacional da Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação, responsável pelo repasse de verba destinada a promoção habitacional para os estados e municípios brasileiros, o poder público passou a interferir diretamente, na produção da moradia para a população sem acesso a esse bem.

A COHAB/SE foi criada, como uma sociedade de economia mista¹⁷, para ser o principal órgão voltado exclusivamente para a gestão da habitação no Estado de Sergipe, pela resolução n.º 24/65 do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe¹⁸ (CONDESE), seguindo o previsto no art. 26 da Lei n.º 1.277, de 08 de junho de 1964.

Art. 26º - É facultado ao CONDESE, mediante autorização do seu Conselho Deliberativo, promover a organização e a incorporação de, ou a participação em, sociedade de economia mista, para a execução de obras ou projetos de interesse do desenvolvimento do Estado. (LEI n.º 1.277/64)

Esta lei tinha por finalidade reorganizar o Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe e dar outras providências. De acordo com seu caput, o Conselho era diretamente ligado ao Governo do Estado, gozando de autonomia administrativa e financeira, e possuía a finalidade de coordenar os órgãos locais e articular-se com os demais órgãos de outras instâncias, visando o desenvolvimento econômico do Estado.

- 2º - O CONDESE é diretamente subordinado ao Governo do Estado, gozando de autonomia administrativa e financeira, tendo por finalidade:
- a) - Delinear a política de desenvolvimento econômico-social de Sergipe, com base no respectivo planejamento;
 - b) - Coordenar e supervisionar a ação dos órgãos estaduais, basicamente, na elaboração e execução de projetos que se refiram ao desenvolvimento do Estado;
 - c) - Executar, diretamente ou, mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Estado que lhes forem atribuídos, nos termos de legislação em vigor;
 - d) - Articular-se com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), visando a integração dos estudos e projetos de interesse do Estado no Plano Diretor daquele órgão;
 - e) - Articular-se, ainda, com os demais órgãos federais, com a administração municipal e com entidades privadas, tendo por objetivo promover a unificação de esforços no estudo e execução de serviço que contribuam para o desenvolvimento do Estado;
 - f) - Planejar e elaborar a proposta orçamentária do Estado;

¹⁷ Lei 1917/74 - “Art. 3º - Para os fins desta lei, considera-se: [...] III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para exploração de atividade que o Estado venha a exercer mediante a associação de capitais governamentais e privados, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria ao Estado e a Entidade da Administração Indireta”.

¹⁸ Constituído pelo Decreto nº 470, de 31 de março de 1959 e atualmente extinto.

g) - Promover estudos e propor diretrizes às atividades financeiras do Estado, tendo em vista finalidades fiscais e extrafiscais. (LEI N° 1.277/64)

Para o funcionamento deste conselho, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado, constituído, entre outros recursos, por dotação orçamentária da União, Estado e Municípios, e “ [...] de auxílios do Governo Federal ou de outras entidades de cooperação internacional, inclusive operações de crédito, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico e social.” (LEI n.º 1.277/64).

Podemos perceber que a legislação que regulamentou o funcionamento tanto do Conselho quanto da COHAB estimulou a elaboração de planos, como também a participação do Estado de Sergipe em programas de desenvolvimento urbano, incluindo a política habitacional, a nível nacional e até mesmo internacional. Esse formato possibilitou a ligação entre a política gerida pela COHAB/SE e a política nacional de financiamento habitacional do sistema SFH/BNH.

De acordo com entrevista concedida por Lucival Silva Reis¹⁹ - funcionário antigo da COHAB, desde 1977 até os dias de hoje -, no início a COHAB-SE era um órgão pequeno, que funcionava em um edifício público no centro da cidade. Era dotada de poucos funcionários e sua estrutura administrativa era simplificada: a COHAB era diretamente ligada ao CONDESE e estava dividida em uma presidência e duas diretorias – Diretoria Técnica e Diretoria Administrativa Financeira.

A cada nova administração, ou até mesmo dentro da mesma, foram criados novos dispositivos legais para organizar e reorganizar o quadro administrativo da política de desenvolvimento econômico, social, habitacional e posteriormente urbanístico do Estado de Sergipe. Para isso foram criados e extintos conselhos, secretarias, órgãos, autarquias, sociedades de economia mista, ligados direta ou indiretamente ao Governo do Estado.

Além das leis referentes a estrutura organizacional do poder público estadual, foram sancionadas leis avulsas que determinavam obras prioritárias em determinado período, abertura de créditos, contratação de empréstimos, articulação com a política nacional SFH/BNH e CEF, doação de terrenos e imóveis, entre outras.

Este item se iniciou apresentando a criação do principal órgão estadual gestor da política habitacional em Aracaju. Posteriormente será dividido por períodos da administração pública do Governo do Estado de Sergipe (períodos de 4 ou 8 anos), uma vez que em cada

¹⁹ Entrevista, na íntegra, no Apêndice A.

nova administração ocorriam modificações nesta estrutura administrativa, conforme demonstrado a seguir.

Administração de 1967 a 1970: Governadores Lourival Baptista e João Andrade Garcez

Neste período o Governo Federal era liderado pelos militares, e foi marcado pela criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), voltado para a provisão de habitação para as classes populares.

Em Aracaju, o marco inicial desta produção ocorreu em 1968, com a construção do primeiro conjunto habitacional pela COHAB-SE: o Castelo Branco I. Esta administração contratou um total de 1.665 unidades habitacionais com recursos do SFH, das quais 1.231 foram entregues neste mesmo mandato e 434 foram finalizadas e entregues na administração subsequente²⁰.

Embora tenham sido contratadas 1.665 unidades habitacionais neste período de quatro anos, divididas em cinco conjuntos habitacionais, percebe-se que ainda não era dada a devida importância a moradia, bem de necessidade básica do ser humano, uma vez que a produção habitacional recebeu uma parcela ínfima dos recursos disponibilizados pelo fundo especial destinado ao desenvolvimento econômico e social do Estado²¹.

Administração de 1971 a 1974: Governador Paulo Barreto Meneses

Neste período, a sanção da LEI Nº 1805, de 07 de novembro de 1973 - que “dispõe sobre a execução, no Estado, do Plano Nacional de Habitação Popular, (PLANHAP) e dá outras providências” - deu início ao processo de consonância das ações do Governo do Estado de Sergipe à política habitacional regida no âmbito nacional. Para adequar-se a ao PLANHAP o Governo do Estado, iniciou também o processo de estruturação administrativa direcionada especificamente para a questão habitacional.

Esta lei previu o alinhamento da política estadual com a nacional, por meio de convênios. Para isto, o poder executivo, entre outras ações, devia: elaborar planos, programas e projetos de acordo com os objetivos do PLANHAP, fiscalizando-os por meio de suas

²⁰ FONTES: CEHOP, 2002 e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006.

Informações mais detalhadas a respeito da produção habitacional de cada período serão introduzidas em tabelas e mapas nos próximos itens deste capítulo.

²¹ De acordo com o Decreto Lei nº 42/69, foi estabelecido apenas 0,8 % do total dos recursos do Fundo Especial destinado ao desenvolvimento econômico e social do Estado, à habitação. Os setores que recebem maior porcentagem dos recursos foram: educação, saúde e saneamento.

entidades administrativas diretas e indiretas; integrar o Estado e entidades de administração direta e indireta no Sistema de Habitação Popular (SIFHAP); instituir o Fundo Estadual de Habitação Popular (FUNDHAP); “promover a reestruturação da Companhia de Habitação Popular de Sergipe (COAHB/SE) e fazê-la ajustar-se permanentemente, às normas de organização de operações baixadas pelo BNH”.

Embora a aprovação desta lei tenha dado início a importantes modificações na estrutura organizacional do estado, ela não alcançou seus pretenciosos objetivos, citados no Art. 1º (abaixo), uma vez que o crescimento do déficit habitacional não foi eliminado até os dias de hoje.

- I - Eliminar, no período máximo de dez anos, o "déficit" estadual de habitações para famílias com renda regular entre um e três salários mínimos regionais;
- II - Atender à demanda adicional de habitações que venha a ocorrer, na mesma faixa de renda. (GOVERNO do ESTADO. LEI nº 1.805, de 07 de *novembro* de 1973).

Assim como previsto na Lei citada acima, foi sancionada a LEI Nº 1917, de 18 de dezembro de 1974, que “dispõe sobre a reorganização da Administração Estadual, estabelece princípios e diretrizes para a modernização administrativa e dá outras providências”.

Esta lei criou, extinguiu e modificou algumas entidades administrativas. Em relação à política habitacional é importante observar que a COHAB/SE passou a se vincular à Secretaria da Justiça e Ação Social (antiga Secretaria de Justiça), deixando de vincular-se diretamente ao CONDESE, que era denominado Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe e passou a se chamar apenas Conselho de Desenvolvimento de Sergipe.

Esta secretaria tinha por competência: “I - Ordem Jurídica e garantias constitucionais; II - Administração penitenciária; III - Assistência a menores; IV - Previdência e Assistência Social; V - Habitação e desenvolvimento comunitário²²”.

Segundo o artigo 52 desta lei, era da competência da Companhia de Habitação Popular de Sergipe: “I - Projetos e construção de Habitações populares; II - Desenvolvimento comunitário, no âmbito dos programas habitacionais”.

Durante esta administração foram contratadas 2.182 unidades habitacionais distribuídas em 13 conjuntos (com financiamento do SFH), das quais foram entregues neste mandato 1.701 e 181 foram finalizadas e entregues na administração subsequente²³.

²² Grifo da autora.

²³ **FONTES:** CEHOP, 2002 e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006.

Informações mais detalhadas a respeito da produção habitacional de cada período serão introduzidas em tabelas e mapas nos próximos itens deste capítulo.

Este período marcou apenas o início de algumas modificações na reestruturação administrativa das entidades que se ocupavam da política habitacional do Estado. Embora o número de unidades habitacionais contratadas tenha sido maior do que o período anterior, a forma de produção manteve-se inalterada.

A partir deste período se iniciou uma modalidade de programa do Governo do Estado no âmbito habitacional denominado Terreno Próprio (TP). Segundo técnicos da COHAB/SE, este programa consistia no financiamento da construção de unidades em parceria com o agente do setor público ou privado, que já possuía o terreno para implantação destas unidades habitacionais, como por exemplo, o conjunto Jessé Pinto Freire. Segundo um morador do local, esse conjunto²⁴ foi construído numa parceria entre o SENAC e a COHAB/SE, uma vez que o SENAC possuía um terreno onde pretendia construir unidades habitacionais destinadas aos seus funcionários.

Administração de 1975 a 1978: Governador José Rollemberg Leite

A inserção da política habitacional promovida pelo Governo do Estado no Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), bem como a criação do Fundo Estadual de Habitação Popular (FUNDHAP), citados acima, movimentou a produção habitacional em Aracaju a partir de 1978, fato observado com a construção dos conjuntos Assis Chateaubriand I e II.

O aumento na produção habitacional em Aracaju, a partir deste período, evidencia a relação de dependência destas ações ao momento da política nacional. A partir de 1979 se iniciou uma tentativa de popularização da política do BNH, e o modelo de financiamento passou a ser mais flexível²⁵, sendo o final dos anos 70 e início dos anos 80 o período ápice da produção financiada pelo BNH²⁶.

Neste período, foram contratadas 3.407 unidades habitacionais, distribuídas em 7 conjuntos (com recursos do SFH), porém apenas o Conjunto Assis Chateaubriand II era dotado de 1.272 unidades, que foram finalizadas e entregues na administração subsequente²⁷.

²⁴ Informação coletada durante pesquisa de campo.

²⁵ Fonte: Veras e Bonduki (1986).

²⁶ Fonte: Taschner (1997).

²⁷ Fontes: CEHOP, 2002 e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006.

Informações mais detalhadas a respeito da produção habitacional de cada período serão introduzidas em tabelas e mapas nos próximos itens deste capítulo.

Administração de 1979 a 1982: Governadores Augusto Franco e Djenal de Queiroz

Acompanhando o momento de alta produção iniciada no período anterior, observou-se neste período, mais especificamente no ano de 1982, um alto índice de construção de novas unidades habitacionais, cuja principal fonte de recursos era o SFH. Este aumento na produção está diretamente ligado ao contexto histórico da política habitacional no Brasil, como foi relatado anteriormente.

Nesta administração foram contratadas 5.909 unidades habitacionais, distribuídas em 13 conjuntos (com recurso do SFH), das quais 6.957 foram entregues neste governo (foram incluídas unidades contratadas no período anterior e entregues neste), e 224 concluídas e entregues no governo subsequente.

Em 1980 foi criado o programa estadual FICAM, que contava com verba do SFH. De acordo com técnicos da COHAB/SE, a sigla significava: Financiamento para Construção, Ampliação e Melhorias.

Segundo o economista Lucival Silva Reis, com o incremento na política habitacional nacional e estadual, a COHAB/SE também sofreu modificações em sua estrutura administrativa: A Diretoria Administrativa - Financeira foi dividida em duas diretorias, uma administrativa e outra financeira. Além disso, o incremento na produção habitacional gerou um aumento significativo no número de créditos imobiliários administrados pela companhia, tornando-se necessária a criação da Diretoria Imobiliária.

Lucival acrescenta que diante da importância que este órgão passou a ter na administração pública, e do aumento no quadro de funcionários (necessário por conta do aumento na demanda de serviços), foi construído um novo edifício público, destinado exclusivamente para o funcionamento da COHAB/SE, onde permanece até os dias atuais.

Administração de 1983 a 1986: Governador João Alves Filho

Com a sanção da Lei N° 2.410, de 14 de março de 1983 - que “Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento da Administração do Estado de Sergipe e dá outras providências” - a COHAB/SE deixou de estar vinculada a Secretaria da Justiça e da Ação Social, que foi transformada em Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social (SEJUS) e teve suas atribuições modificadas.

Esta lei também criou a Secretaria de Habitação e Previdência Social (SEHAP), a qual a COHAB/SE ficou diretamente subordinada. De acordo com o artigo 11, era atribuição desta secretaria:

a) política estadual de habitação; b) integração do Estado nos planos e programas nacionais de habitação; c) estudos e levantamentos sócio-econômicos para implantação de habitação de interesse social, especialmente as destinadas à população de baixa renda; d) implantação e conservação de equipamentos comunitários em conjuntos habitacionais; e) promoção das medias de aquisição, indenização e comercialização de áreas destinadas à população de baixa e média renda; f) orientação normativa e coordenação das entidades do Estado que atuam no setor da habitação, por si mesmas ou através de subsidiárias; g) articulação com as entidades jurídicas particulares que atuam no setor da habitação; h) previdência e assistência social ao servidor público.

Este foi o primeiro momento em que se instituiu uma secretaria ligada diretamente ao governo estadual, que tratava especificamente da questão habitacional no Estado de Sergipe. Iniciou-se, então, uma política de estocagem de áreas para construção de conjuntos habitacionais nos municípios limítrofes. Além do incentivo a produção de planos, estudos e levantamentos, existia também um incentivo à política de aquisição, indenização e comercialização de áreas destinadas à população de baixa e média renda. As áreas selecionadas eram cada vez mais distantes da malha, ultrapassando os limites municipais.

Neste período, percebe-se o início de uma preocupação na integração das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, ou seja, a percepção da política habitacional interligada as políticas de provisão de infraestrutura pública. Os incisos 3º e 4º do artigo 20 da lei em questão se referiam a criação de um conselho deliberativo ligado a SEHAP. Este conselho deveria ser composto por um representante de cada área: Secretaria de Obras, Transporte e Energia; Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos; Banco do Estado de Sergipe; e iniciativa privada.

Porém, mesmo com o incentivo à implantação de uma política integrada, o modelo de produção de conjuntos em áreas segregadas da cidade não se modificou. Além disso, a produção habitacional decaiu em relação ao período anterior: das 4.170 unidades contratadas nesta administração, nenhuma foi entregue antes do final deste mandato²⁸, o que demonstra um processo mais lento na produção.

No contexto histórico da Política Nacional de Habitação, a fase de 1983 a 1986 está relacionada ao período de descapitalização do BNH, seguido de sua extinção em 1986. Logo, percebe-se uma influência mais forte da política nacional, do que da organização administrativa gerida pelo Governo do Estado. Esta influência ocorria porque a grande maioria das unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado tinha como fonte de recursos o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

²⁸ **Fontes:** CEHOP, 2002 e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006.

Informações mais detalhadas a respeito da produção habitacional de cada período serão introduzidas em tabelas e mapas nos próximos itens deste capítulo.

Administração de 1987 a 1990: Governador Antônio Carlos Valadares

Como foi visto no período anterior, com a extinção do BNH, as verbas destinadas ao financiamento da produção habitacional diminuíram. Com a finalidade de suprir a carência habitacional no Estado, a Fundação de Desenvolvimento Urbano de Sergipe (FUNDESE)²⁹, passou a promover a doação de lotes e material de construção para a produção de unidades habitacionais em regime de mutirão. Estas ações eram destinadas a uma população com renda entre 01 e 03 salários mínimos e contavam com recursos do Orçamento Geral do Estado (OGE). (SEPLAN, 2005).

O processo de entendimento da política habitacional relacionada a uma política de desenvolvimento urbano, iniciado no período anterior, se manteve com a aprovação da LEI Nº 2.608, de 27 de fevereiro de 1987 - que “dispõe sobre a estrutura e o funcionamento da Administração do Estado de Sergipe e dá outras providências”.

Esta lei modificou a estrutura administrativa do Governo do Estado em relação à política habitacional, criando a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Saneamento e Energia – SEDUSE, com as seguintes atribuições: política estadual de habitação; reforma urbana; preservação do meio-ambiente; abastecimento d'água nas sedes municipais; sistema de esgotamento sanitário nas sedes municipais; transmissão e distribuição de energia elétrica; aplicação de fontes alternativas de energia; planos e programas de eletrificação rural.

Estão subordinados a SEDUSE os órgãos e entidades responsáveis pelas políticas de habitação, meio ambiente e infraestrutura: Administração Estadual do Meio-Ambiente - ADEMA; Companhia de Habitação de Sergipe - COHAB; Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO; e Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe S.A – ENERGIPE.

Apenas dois anos depois, a LEI Nº 2.703, de 17 de fevereiro de 1989, “dispõe sobre a extinção de órgãos, entidades, cargos em comissão e funções de confiança da Administração Estadual, a alteração de dispositivos da Lei nº2.608, de 27 de fevereiro de 1987, que dispõe sobre a reorganização da estrutura e funcionamento da Administração do Estado de Sergipe, e dá outras providências”. Esta lei criou, extinguiu e modificou diversas secretarias e órgãos, entre eles a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Saneamento e Energia (SEDUSE), que passou a ser apenas a Secretaria de Habitação e Saneamento (SEHABS).

²⁹ Neste período a FUNDESE estava ligada à Secretaria de Estado da Saúde e Bem-Estar Social. (LEI nº 2.608/87).

Dessa forma, a Empresa Distribuidora de Energia em Sergipe S.A – ENERGIPE, passou a vincular-se a Secretaria de Estado dos Transportes, Obras Públicas e Energia - antiga Secretaria dos Transportes e Obras Públicas, e a Administração Estadual do meio-Ambiente – ADEMA, passou a integrar a Secretaria de Cultura e Meio Ambiente (SECMA), anteriormente apenas Secretaria de Estado da Cultura.

Neste momento, observou-se uma redução acentuada na quantidade de unidades habitacionais contratadas por esta administração, para Aracaju, em contrapartida a um incremento substancial na construção de conjuntos habitacionais nos outros municípios do Estado.

No início da produção habitacional em Sergipe foram construídas mais unidades na capital do que no interior do Estado, por se tratar de áreas ainda rurais e pouco ocupadas. A partir de 1982, o somatório das unidades habitacionais construídas nas outras cidades do Estado de Sergipe foi maior do que em Aracaju, porém até 1987 esta diferença ainda era pequena. Nesta administração, foram entregues 4.816 unidades habitacionais em Aracaju (somando com as unidades que não haviam sido concluídas na administração passada), enquanto que no restante do Estado estas unidades somaram 11.843.

Administração de 1991 a 1994: Governador João Alves Filho

A partir da aprovação da LEI 2.960, de 09 de abril de 1991 - “Altera a estrutura da Administração do Estado de Sergipe, de que tratam as Leis n.º 2.608, de 27 de fevereiro de 1987, e 2.703, de 17 de fevereiro de 1989, e dá outras providências” - a secretaria ligada diretamente ao Governo do Estado deixou de tratar exclusivamente da política habitacional e de desenvolvimento urbano e passou a abranger todo tipo de obra pública. Assim também a COHAB/SE passou a incorporar outras funções.

Para isso, a Secretaria de Estado de Habitação e Saneamento (SEHABS) passou a funcionar como Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP). A Secretaria de Estado de Transportes, Obras Públicas e Energia foi extinta e suas funções foram incorporadas pela SEOP.

O Departamento de Edificações Públicas (DEP) foi incorporado à Companhia de Habitação Popular de Sergipe (COHAB/SE), que passou a se chamar Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (CEHOP/SE). Logo, nesta organização, a produção habitacional passou a ser apenas mais uma, dentre as diversas atribuições deste órgão. Percebe-se com

isso, o início do processo de diminuição da participação do Governo do Estado na provisão habitacional.

A SEOP passou a ter as seguintes atribuições: política estadual de habilitação; reforma urbana; abastecimento d'água nas sedes municipais; sistema de esgotamento sanitário nas sedes municipais; produção, transmissão e/ou distribuição de energia elétrica; aplicação de fontes alternativas de energia; planos e programas de eletrificação rural, administração, acompanhamento e fiscalização da construção, melhoramento e conservação de prédios públicos e de outras obras de engenharia civil do poder Público Estadual.

De acordo com Lucival Silva Reis, técnico entrevistado, a partir da fusão do DEP com a COHAB, foi acrescentada à estrutura administrativa da CEHOP a Diretoria de Projetos e a Diretoria de Obras, devido ao aumento do número de projetos e obras a serem geridos pela CEHOP. Antes da criação destas diretorias, estes serviços funcionavam nos Departamentos de Projetos e Obras, subordinados à Diretoria Técnica. Em contrapartida e essa expansão, as Diretorias Administrativa e Financeira voltaram a funcionar juntas.

A gestão do meio ambiente se modificou a cada administração, e durante pouco tempo esteve relacionada à produção habitacional e construção de obras públicas. Esta falta de relação é perceptível na forma de produção das obras públicas e dos conjuntos habitacionais em Aracaju, onde inexistia a preocupação com o meio ambiente.

A Secretaria de Cultura, à qual a Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA havia sido incorporada, passou a ser Secretaria de Cultura e Meio Ambiente. A ADEMA, por sua vez, passou a compor o quadro da nova Secretaria de Estado da Indústria, Comércio, Ciências, Tecnologia e Meio Ambiente. Estas modificações, relacionadas com a administração do meio ambiente, comprovam o descaso com o assunto.

Neste período, enquanto foi construído apenas um conjunto dotado de 738 unidades em Aracaju, foram construídos um total de 3.887 unidades nas cidades limítrofes à Aracaju, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão³⁰. Estas unidades construídas nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Aracaju objetivavam atender a demanda habitacional de Aracaju. Ainda hoje, estas cidades funcionam como “cidades-dormitório”.

Administração de 1995 a 2002: Governador Albano Franco

³⁰ **Fontes:** CEHOP, 2002 e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006.

Informações mais detalhadas a respeito da produção habitacional de cada período serão introduzidas em tabelas e mapas nos próximos itens deste capítulo.

A LEI Nº 3.591, de 09 de janeiro de 1995, dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Estadual e dá outras providências. A partir da promulgação desta lei, a Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP) passou a se chamar Secretaria de Estado dos Serviços Públicos (SESP). Estavam vinculadas a esta secretaria, duas sociedades de economia mista: a Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (CEHOP) e a Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO). O serviço de distribuição de Energia Elétrica prestado pela Empresa Energética de Sergipe (ENERGIPE) passou a compor o quadro da nova Secretaria de Estado de Transportes e Energia.

A Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA) passou a vincular-se a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), criada por esta lei. Pela primeira vez é dado um lugar de destaque para as políticas de meio ambiente na estrutura administrativa do Estado.

A LEI Nº 4.189, de 23 de dezembro de 1999:

“dispõe sobre a execução de obras e serviços de engenharia com recursos do Tesouro do Estado, disciplina o uso do espaço territorial nas áreas de conurbação e de desenvolvimento intermunicipal, regulariza a taxa de assessoramento técnico, restabelece plano de desligamento voluntário, cria sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, **institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento da Habitação**³¹, e dá outras providências.”

Esta lei introduziu modificações nas atribuições da CEHOP, uma vez que este passou a ser o principal órgão à frente das obras públicas do Governo do Estado.

Com exceção das obras de saneamento, administradas pela Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO e das obras rodoviárias, competência do Departamento de Estradas de Rodagem - DER-SE, todas as obras e serviços de engenharia da Administração Estadual Direta ou Indireta (independente se a obra era construída com recurso do próprio Estado, ou por meio de convênios com outras instancias do poder público ou com empresas privadas) passaram a ser supervisionadas, executadas, controladas e/ou gerenciadas pela CEHOP/SE.

Além disso a CEHOP, passou a ser o órgão controlador do ordenamento do crescimento regional e/ou metropolitano, como consta no artigo 5º da referida Lei. Dessa forma, o Estado passou a exercer total controle sob as áreas que foram estocadas (na intenção de construir unidades habitacionais) nos municípios que compõem a região metropolitana.

Art. 5º. Nos termos desta lei, o uso do espaço territorial nas áreas de conturbação e de desenvolvimento intermunicipal terá o seu disciplinamento à cargo da Companhia de Habitação e Obras Públicas – CEHOP, a fim de permitir a articulação e controle do ordenamento do crescimento e/ou metropolitano.

³¹ Grifo da autora.

Esta Lei criou também o Fundo Estadual de Desenvolvimento da Habitação (FUNDHABITAR), com o objetivo de garantir a continuidade do programa habitacional do Estado.

Com as modificações sofridas neste período, que já refletiam o contexto nacional de descentralização e incentivo da participação direta dos municípios na política de desenvolvimento local, a CEHOP incorporou outras funções, diminuindo sua participação na produção habitacional.

Ainda em 2000 foi sancionada a Lei N° 4.248, de 31 de maio, que fez a fusão entre a Secretaria de Estado de Serviços Públicos (SESP) e a Secretaria de Estado dos Transportes e da Energia, dando origem ao modelo de secretaria adotado até os dias de hoje: Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA).

Nesta organização todos os serviços de provisão de infraestrutura urbana estão juntos e relacionados, a saber: Conselho Estadual de Transportes - CET; Conselho Estadual de Habitação, Saneamento e Infraestrutura - COINFRA; Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviária de Sergipe - DER/SE; Empresa Administradora de Portos de Sergipe - SERGIPORTOS; Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas - CEHOP; Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO; Empresa Sergipana de Gás – EMSERGÁS. As três se constituem em Sociedades de Economia Mista.

Mediante participação no programa nacional Habitar Brasil, a CEHOP ainda foi responsável pela construção de 2.223 unidades habitacionais até 1999, contando com recursos do SFH, OGU e OGE. Nos anos que se sucederam essa produção foi ínfima.

De 2003 em diante: (2003 a 2006) – Governador João Alves Filho (2007 a 2014) – Marcelo Déda Chagas

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (2001), no âmbito federal, e do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju (2000), no âmbito local, a prefeitura municipal passou a gerir a política habitacional no município de Aracaju. A CEHOP continuou exercendo suas funções de executora e fiscalizadora de obras públicas, apenas contribuindo com a produção habitacional no município de Aracaju, com algumas obras pontuais, seguindo os preceitos dos planos e programas desenvolvidos em âmbito municipal. Já nos outros municípios do estado, a CEHOP prosseguiu com a produção habitacional, até quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Sergipe (SEDURB),

atualmente responsável pela elaboração e gestão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, em processo de aprovação.

Em 2004 foi sancionada a LEI Nº 5.413, de 26 de agosto de 2004, que “cria o Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe - DEHOP/SE, autoriza, em consequência, a extinção da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas - CEHOP, e dá providências correlatas”.

O DEHOP/SE permaneceu vinculado à SEINFRA e manteve as mesmas atribuições da CEHOP, além do mesmo corpo técnico e organização interna. Porém enquanto a CEHOP/SE era uma sociedade de economia mista, o DEHOP/SE foi criado como uma autarquia em regime especial.

Esta modificação foi realizada na administração do Governador João Alves Filho, porém no início da administração do atual governador Marcelo Déda, foi aprovada nova lei que restituiu a CEHOP/SE como sociedade de economia mista vinculada à SEINFRA, mantendo-se suas atribuições relativas à produção habitacional: LEI Nº 6.334, de 02 de janeiro de 2008, que “Extingue o Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe – DEHOP/SE, e revoga a Lei nº 5.413, de 26 de agosto de 2004, e dá providências correlatas.”.

Art. 2º Todos os bens, direitos e obrigações de que seja titular o Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe – DEHOP/SE, são assumidos pela Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas – CEHOP.

De acordo com Lucival Reis, técnico entrevistado, com a modificação de CEHOP para DEHOP, as diretorias de Projetos e Imobiliária foram fundidas em uma única Diretoria de Operações Especiais, como permanece até os dias de hoje (Figura 6), uma vez que com a diminuição da produção, o número de aquisição de créditos imobiliários diminuiu, e os que já vinham sendo administrados pela CEHOP foram vendidos, em sua maioria, para a Caixa Econômica Federal.

Atualmente a CEHOP/SE continua ligada à SEINFRA e sua estrutura organizacional não apresentou modificações significativas na organização interna, desde que esta foi transformada de COHAB em CEHOP. Como se pode perceber, analisando o organograma abaixo, atualmente a produção habitacional é apenas mais uma atribuição, dentre diversas, deste órgão.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS
ORGANOGRAMA

Figura 6 - Organograma: estrutura administrativa atual da CEHOP

Fonte: www.cephop.se.gov.br

De acordo com informações no site da CEHOP³², existem diversas obras públicas em andamento, em sua maioria, pequenas reformas de escolas, postos de saúde, penitenciárias, delegacias, manutenção de áreas livres de lazer, entre outras. Atualmente, no que se refere à produção habitacional no município de Aracaju, existe apenas uma obra de construção de 322 unidades habitacionais construídas na Invasão do Coqueiral – Bairro Porto D’Antas, em parceria com a Prefeitura Municipal.

Segundo Lucival Reis, a CEHOP, nos períodos de maior produção habitacional, lucrava muito com a inscrição das pessoas para aquisição do financiamento habitacional. Ele afirmou que se formavam grandes filas na porta do órgão. Além disso a CEHOP ganhava também com a administração do crédito imobiliário e das obras. Logo, este órgão, que era independente e pagava sua própria folha, hoje depende do Governo do Estado.

Conforme citado acima, em 2011 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado de Sergipe (SEDURB), pela LEI Nº 7.116 de 25 de março de 2011, órgão que está responsável pela gestão habitacional em todo o Estado, estando à frente da administração do programa Casa Nova, Vida Nova e da produção do Plano Estadual de Habitação.

³² Informações disponíveis em www.cephop.se.gov.br

O que se observa é o sucateamento de um grande órgão, a COHAB, dotado de estrutura física, técnica e administrativa consolidada.

3.2 Localização dos primeiros conjuntos na cidade (1968- 1970)

Este período foi marcado pelas mudanças ocorridas na política pública nacional. Em 1964 os militares assumiram o poder e o Brasil passou a ser comandado por uma ditadura militar. Este governo iniciou um processo de desenvolvimento do país por meio da elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), inclusive em cidades de pequeno e médio porte. Fez parte desta política o incentivo a industrialização, como forma de geração de emprego e renda.

Dentre essas medidas desenvolvimentistas, foi introduzida uma nova política habitacional no Brasil, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380/64, órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que se utilizava do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da Poupança, como suporte financeiro para a política habitacional. Criada com a finalidade aparente de solucionar o déficit habitacional, foi instituída, também, com o objetivo econômico de geração de novos empregos na indústria da construção civil e de produção de materiais como o aço, além de movimentar a economia reativando o mercado de capitais. (CAMPOS, 2006).

Assim, as capitais e principais cidades médias brasileiras, impulsionadas por grandes investimentos públicos a partir do final dos anos sessenta e início dos anos oitenta, registraram intensos processos de construção imobiliária e expansão urbana. (CAMPOS, 2006, p. 203).

Logo, esta foi a fase em que teve início uma maior dinamização econômica e crescimento populacional de Aracaju. De acordo com o Censo Demográfico, IBGE, em 1950 a população urbana de Aracaju era de 67.539 habitantes, praticamente triplicando em 1970, para 176.296 habitantes.

O início da exploração do Petróleo e outros minerais no litoral da cidade e a implantação da Petrobrás, em 1964, no município, atraiu um maior contingente migratório, além de dinamizar a economia local, o que gerou uma maior demanda por moradia na cidade e consequente valorização dos aluguéis. Além disso, outras intervenções públicas no espaço urbano incentivaram as migrações, dentre estas: a criação da Universidade Federal de Sergipe (1968) e do Distrito Industrial de Aracaju (1971), além de várias obras públicas e privadas

viabilizadas com incentivos da SUDENE, do Banco do Nordeste e do Banco Nacional da Habitação.

Uma vez participante do Plano Nacional da Habitação (PNH) e diante da intensificação do processo migratório em Aracaju, o Governo do Estado desencadeou uma fase de intervenção direta na produção de unidades habitacionais, destinadas a população de baixa renda, criando a sua Companhia de Habitação Popular (COHAB/SE), em 1965.

Em 1967, foi criado o Instituto Nacional de Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), que juntamente com a COHAB/SE, teve um papel de destaque na política habitacional, financiando a construção de 5.956 unidades destinadas à classe média, durante seu período vigente (1970 – 2003). (SOUZA, 2009, p. 74).

Enquanto a COHAB/SE desempenhou o papel de construir casas para uma população com rendimento mensal entre 01 e 05 salários mínimos, o INOCOOP era responsável por construir casas para uma população com renda entre 05 e 10 salários, através de empreiteiras. Por meio destes dados foi possível constatar rapidamente que a parcela da população que não dispusesse de renda mínima mensal, ou não tivesse como comprová-la, não era atendida por esta política. (CAMPOS, 2006, p. 228).

Desde então, até serem iniciados os projetos desenvolvidos pela COHAB/SE, o setor privado era o principal agente interventor na realização de grandes obras. (NOGUEIRA, 2005, p. 69) e os principais eixos de expansão da cidade se davam ao longo das ferrovias, rodovia BR-235 e principais vias, como pode ser observado no Mapa 2 “Aracaju: Mancha Urbana até 1960”.

Nas décadas de 60 e 70 Aracaju apresentava uma malha urbana restrita à região central e adjacências imediatas, revelando um processo de consolidação e modernização dos bairros do centro-sul (Centro, São José, 13 de Julho e Salgado Filho), ocupados pela população mais abastada. As ruas Itabaiana e Vila Cristina eram importantes vias de interligação entre o centro e o Bairro 13 de Julho. (NOGUEIRA, 2009).

Embora o Mapa 2 apresente uma mancha urbana significativa, é importante destacar que as áreas que se distanciavam do centro apresentavam uma ocupação rarefeita, pontual, e se dava ao longo das ferrovias, rodovias e vias na direção oeste e sul, denominado por Diniz (1963) de crescimento tentacular.

Em 1968 se iniciou a implantação dos primeiros conjuntos habitacionais do sistema SFH/BNH/COHAB, com os conjuntos Castelo Branco I (Figura 7) (1968) e II (1969). Estes foram construídos em uma região distante da malha urbana consolidada, sendo fator

importante para a expansão da cidade na direção sudoeste e início da ocupação da área que mais tarde daria origem ao bairro Ponto Novo (Mapa 2).

Neste período se iniciou a construção do conjunto Médici I (concluída em 1971), dando origem a ocupação da área do atual bairro Luzia, também distante da malha urbana consolidada até 1960, onde posteriormente serão construídos vários outros conjuntos.

No período em que estes conjuntos foram construídos - e durante muitos anos - o acesso a eles ainda era muito precário³³, existindo apenas caminhos que foram se consolidando com o passar dos anos e da ocupação desta área da cidade.

Neste período foram construídos mais dois conjuntos - Gentil Tavares da Mota e Lourival Baptista (Figura 8) - na Zona Noroeste, inseridos na área de ocupação periférica - eixos de expansão oeste - ao longo da Av. Osvaldo Aranha/BR-235.

Figura 7 - Conjunto Castelo Branco. Vias estreitas e poste fora do passeio

Fonte: Lygia Carvalho, 2012

Figura 8 - Conjunto Lourival Baptista - Vias estreitas

Fonte: Lygia Carvalho, 2012

O engenheiro Carlos Melo afirmou, em entrevista, que neste período não existiam planos que determinassem o direcionamento do crescimento urbano, sendo as ações da COHAB/SE, uma das principais indutoras do povoamento de algumas áreas, à exemplo da construção do Conjunto Castelo Branco. Ainda segundo ele, a COHAB/SE induziu a ocupação de áreas à sudoeste, quando a ocupação da população de classe média se

³³ De acordo com depoimento de morador antigo do Conjunto Castelo Branco 1. Relato ouvido durante pesquisa de campo.

concentrava nos bairros São José, Treze de Julho e Centro, e existiam áreas “mais proletárias” à Norte, nos bairros Santo Antônio e Industrial.

Estes primeiros conjuntos apresentavam problemas na sua concepção urbanística, por possuírem vias estreitas e passeios, muitas vezes, inexistentes. Segundo Carlos Melo, esses primeiros conjuntos apresentavam vias muito estreitas, pois acreditava-se que estas vias seriam de uso apenas da população local e não havia um entendimento da necessidade de uso das mesmas para trânsito de automóveis.

Nesta fase, o governo estadual priorizava a construção de unidades habitacionais no próprio município de Aracaju, alegando não existir demanda para esse tipo de investimento público em outras cidades do interior do estado. A consequência destas ações foi a intensificação das migrações para Aracaju. Fomentados pelo sonho da aquisição da moradia, a população do interior vai para Aracaju em busca de melhores condições de vida. (FRANÇA, 1999).

Em 1966, foram aprovados os Códigos de Obra (Lei nº 13/1966) e Urbanismo (Lei nº 19/1966), que por meio de zoneamento, dividiu a cidade por usos: residencial, comercial e/ou industrial.

Além da ferrovia, das novas vias e dos conjuntos construídos, estes instrumentos legislativos também passaram a influenciar nas transformações na malha urbana de Aracaju. Dentre os principais fatores de modificação urbanística podemos citar a delimitação do centro da cidade como zona comercial, o que acelerou ainda mais o processo de ocupação da Zona Sul pela população mais abastada. Além disso, este dispositivo passou a incentivar a verticalização da cidade na região Centro/Sul.

Dessa forma, a população mais abastada passou a ocupar cada vez mais as áreas do bairro Treze de Julho, na Zona Sul, juntamente com os casebres de uma população que sobrevivia da pesca, e que já ocupava esta área anteriormente³⁴. A infraestrutura provida pelo Estado se iniciou na direção dos bairros Centro – São José – Treze de julho.

Em 1968, foi construído o Estádio de Futebol Lourival Baptista no bairro Treze de Julho³⁵, embora nesta época ainda se observassem áreas não ocupadas, alagadiços e mangues, que necessitavam de aterramento para que pudessem ser ocupadas (Figura 9). A necessidade de grandes obras de aterramento nesta região, juntamente com a construção deste importante ícone de modernização da cidade, gerou um grande aumento do valor do solo nesta área, o que determinou a ocupação pela classe de maior renda.

³⁴ DINIZ, 1963.

³⁵ DINIZ, 2009.

Figura 9 - Estádio Lourival Baptista no final da década de 60

Primeira imagem na direção do centro e segunda imagem na direção Sul – percebe-se ocupação rarefeita ao Sul

Fonte: DINIZ, 2009

Na tabela 1, abaixo, estão listados todos os conjuntos construídos pela COHAB/SE nesta fase (1968 – 1970). Os conjuntos se encontram separados por gestão de cada governador, ou seja, em períodos de 4 anos, para facilitar a análise dos dados. Na tabela estão presentes informações do ano de construção de cada conjunto, quantidade de unidades construídas, programa no qual ele está inserido, além do total de unidades produzidas por gestão e o total na fase aqui estudada.

Tabela 1 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1968 – 1970)

Governador	Ano*	Conjunto	Programa	Nº de Unidades
Lourival Baptista e João Andrade Garcez (1967-1970)	1968	Castelo Branco I	COHABs	380
	1969	Castelo Branco II	COHABs	420
	1969	Gentil Tavares da Mota	COHABs	78
	1970	Lourival Batista	COHABs	353
	1971	Médici I	COHABs	434**
Total de unidades contratadas				1.665
Recursos				SFH
Total de Unidade Contratadas no Período (1968-1970)				1.665

*Ano de conclusão da obra

** As 434 unidades habitacionais referentes ao Conjunto Médice I só foram concluídas em 1971, porém aparecem nesta tabela e no mapa a seguir por terem sido contratadas neste período.

FONTES: CEHOP, 2002. e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006

Neste momento de implantação e início das políticas habitacionais em Aracaju, é possível concluir, de acordo com a Tabela 1 (acima) e o Mapa 2 (a seguir):

- A cidade, que pouco havia se expandido além das adjacências centrais, apresentava como principais eixos de expansão as linhas férreas, rodovias e principais vias com crescimento espontâneo na direção oeste ao longo da Avenida Osvaldo Aranha – BR-235, crescimento Oeste e Sudoeste ao longo da linha férrea e crescimento Sul com o prolongamento da Av. Beira Mar em direção à praia - ocupação das classes altas.
- Implantação do primeiro conjunto habitacional construído pela COHAB, Castelo Branco I, em área desarticulada da malha urbanizada, incentivando a expansão sudoeste.
- Foram contratados 5 conjuntos, totalizando 1.665 novas unidades habitacionais, com recursos do SFH, dos quais 2 estavam próximos da malha urbanizada e 3 muito distantes.
- Observa-se na Tabela 1 que das 1.665 unidades contratadas nesta administração, apenas 1.231 foram entregues. As 434 unidades habitacionais referentes ao conjunto Médici I foram concluídas apenas no período que se segue (1971), mas foram localizadas no mapa referente a este período.

O Mapa 2, a seguir, ilustra a mancha urbana/ crescimento urbano aproximado de Aracaju até 1960, e os principais vetores de expansão urbana após este ano, demonstrando, assim, a localização dos conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada até o momento e a indução da expansão urbana nestas direções.

MAPA 2 – ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1960

LEGENDA:

- LIMITE MUNICIPAL
- MANCHA URBANA ATÉ 1960
- PERÍMETRO DOS CONJUNTOS - COHAB
- VETORES DE CRESCIMENTO:
- OESTE:
 - FERROVIA
 - AV. OSVALDO ARANHA - BR235 (1956)
 - AV. SÃO JOÃO BATISTA
- SUL:
 - RUA VILA CRISTINA
 - PONTE SOBRE RIO POXIM (1940)
 - EXPANSÃO DA AV. BEIRA MAR (6km-1957/59)
 - ACESSO AO AEROPORTO (2Km - 1957/59)
 - AEROPORTO SANTA MARIA (1958)

PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES (COHAB/SE) 1968-70

Nº Conjuntos (1960 - 70)	Ano*	Unidades	
1	Castelo Branco	1968	380
2	Castelo Branco II	1969	420
3	Gentil Tavares da Mota	1969	78
4	Lourival Baptista	1970	353
5	Médice I	1971	434
TOTAL			1.665

* Ano de término das obras
Fontes: CEHOP, 2002 e DEHOP, 2006

MAPA 2 - ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1960

ESC 1/50.000

ELABORAÇÃO DO AUTOR

1. MAPA BASE - CIDADE EM 2012
Fonte: SEPLAN - Prefeitura Municipal de Aracaju.
2. MANCHA URBANA APROXIMADA ATÉ 1960
Fonte: DINIZ, 1963 (Com alterações)
3. PRINCIPAIS EIXOS DE CRESCIMENTO:
Fontes: NOGUEIRA, 2005;
OPIR, 1963;
DINIZ, 1968;
DER-SE, 1974, p.2.

3.3 Grande Produção habitacional e expansão territorial horizontal (1971 a 1979)

Neste período, o desenvolvimento e a expansão urbana permaneceram crescentes, devido ao grande incremento populacional³⁶ e aos investimentos públicos e privados em obras públicas e serviços.

Entre as décadas de 60 e 70 a construção da BR-101, a desapropriação da área onde está implantado o campus da Universidade Federal de Sergipe e a construção do Terminal Rodoviário, configuraram uma área de expansão intra-urbana que foi, na década de setenta, objeto de inúmeros loteamentos e especulação imobiliária. (SEPLAN – PEMAS, 2001, P. 31).

A Universidade Federal de Sergipe foi implantada em uma área muito distante, onde não existia ocupação ou infraestrutura, no município limítrofe - que compõe a Região Metropolitana de Aracaju - São Cristóvão. Esta área já vinha apresentando um processo de loteamento e ocupação por conta das obras de melhoria e pavimentação (1975/79) da via de acesso a esta cidade e ao novo Campus Universitário, em construção, aumentando assim a valorização do solo e o surgimento de ocupações irregulares adjacentes. Processo similar foi observado com a implantação do Distrito Industrial, também distante da malha urbana consolidada, na Zona Sul da cidade.

A construção dos conjuntos habitacionais influenciou de forma significativa a expansão urbana de Aracaju na direção sul/sudoeste, somado ao processo de melhoria e pavimentação da Avenida Tancredo Neves – entre 1971 e 1974³⁷ -, ligando a BR 235³⁸ e a nova rodoviária (Zona Oeste) à Avenida Beira Mar (Zona Sul) - que dá acesso às praias - estimularam a expansão na direção Sul da cidade, além de valorizar uma grande área de vazio urbano, como pode ser observado no Mapa 3: “Aracaju: Mancha urbana até 1970”.

Neste período foram implantados vários conjuntos em áreas não ocupadas na porção sudoeste da malha urbana. Destes, o mais distante da malha consolidada, Jardim Esperança (1974), deu origem a ocupação da região onde posteriormente se tornou o bairro Inácio Barbosa (Figura 10).

O engenheiro Carlos Melo justificou a escolha de terrenos na zona Sudoeste da cidade, induzindo a expansão urbana para esta área antes não ocupada, devido a

³⁶ De acordo com o Censo Demográfico do IBGE, a população urbana de Aracaju em 1970 é de 176.296 habitantes, permanecendo crescente em relação a 1960: 112.516 habitantes, e chega a apresentar 293.131 habitantes em 1980.

³⁷ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1974, N° 2.

³⁸ Esta rodovia é a principal via de entrada e saída da cidade de Aracaju.

disponibilidade de terrenos naquela área, além de ser uma região de planície, enquanto a Zona Norte apresentava uma topografia mais acidentada.

Figura 10 - Perímetro do Conjunto Jardim Esperança

Nesta área foram construídos outros conjuntos. Este é um dos poucos bairros em Aracaju onde coabitam classes mais altas e população paupérrima. No canto esquerdo da foto observa-se uma favela.

Fonte: Google Earth, 2012.

Os conjuntos Sol Nascente e J.K., construídos pelo INOCOOP na década de 70, também ocuparam uma área ainda desabitada, dando origem ao bairro Jabotiana, uma região próxima ao limite entre Aracaju e São Cristóvão, no extremo da Zona Oeste da cidade. Nesse bairro, com o passar do tempo, foram construídos outros conjuntos habitacionais, porém até o início dos anos 2000 ainda restavam muitas áreas remanescentes que estão sendo ocupadas, sem o devido planejamento, pela iniciativa privada, na produção de condomínios residenciais para a classe média e na construção de unidades do Programa de Arrendamento Residencial (PAR). (Figura 11)

As empreiteiras estão sendo beneficiadas não só pela infraestrutura existente, que foi implantada ao longo dos anos pelo poder público, mas também pela permissividade da legislação urbana atual. A Lei Orgânica do município permite coeficiente construtivo único igual a 3,0 em todo o território urbano³⁹.

³⁹ Lei Orgânica do Município de Aracaju, 1990.

Figura 11 - Perímetro dos Conjuntos Sol Nascente e J.K.

Vizinho a eles, outros conjuntos habitacionais e áreas remanescente que estão sendo ocupadas sem planejamento prévio.

Fonte: Google Earth, 2012.

No extremo noroeste da cidade, divisa com o município de Nossa Senhora do Socorro, foram construídos dois conjuntos, que totalizam 2.133 novas unidades, em uma área desvinculada do restante da malha urbana de Aracaju, os conjuntos Assis Chateaubriand I e II (Figuras 12, 13 e 14), que ficaram conhecidos como conjunto Bugio. Nos dias de hoje o acesso a este conjunto se faz por uma ponte estreita, e ao longo desta existem uma série de assentamentos precários na beira do córrego. A construção desses conjuntos deu origem ao bairro Bugio, que é composto, em sua quase totalidade, por esses conjuntos e por assentamentos precários em seus arredores.

Figura 12 - Conjunto Assis Chateaubriand I e II em 1969 (final das obras)

Nota-se a desconexão com o restante da cidade e as áreas remanescentes ao seu redor.

Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho

Figura 13 - Conjunto Assis Chateaubriand I e II em 2012

Destaque para a ponte de acesso ao conjunto e os assentamentos precários beirando o córrego

Fonte: Google Earth, 2012.

Figura 14 - Ponte de acesso ao Conjunto Assis Chateaubriand

Assentamentos precários ao longo do córrego.

Fonte: Google Earth, 2012.

Além da construção dos conjuntos habitacionais e da abertura de vias de acesso às áreas distantes da malha urbana consolidada, no final da década de 70, a prefeitura municipal iniciou um processo de ocupação da península onde hoje está localizado o bairro Coroa do Meio (Figura 15).

Figura 15 - Obras de urbanização da península e criação do bairro Coroa do Meio, no início dos anos 80

Observa-se uma área ocupada mais distante da ponte que liga Aracaju à Coroa do meio, e as áreas mais próximas vazias.

Fonte: Acervo do Fotógrafo Lineu Lins de Carvalho.

As obras de ocupação desta área foram divididas em quatro etapas. Na primeira etapa, que se iniciou em 1976, foi construída a ponte sob o rio Sergipe, possibilitando o acesso a essa área. (ALMEIDA, 2008).

Desde o início da implantação de Aracaju não houve preocupação com o meio ambiente, visto que foram feitos uma série de aterros e diversas áreas de vegetação natural foram degradadas. Com a urbanização da Coroa do Meio também não foi diferente. Em todas as etapas de construção houve desmatamento da vegetação local, constituída por manguezais, restingas e coqueiros. (*ibidem*).

Esta urbanização foi financiada pelo BNH, sob o nome de Projeto Cura, liderado pelo arquiteto e urbanista Jaime Lerner. A concretização deste projeto durou de meados dos anos 70 a meados dos anos 80. (*ibidem*).

De acordo com a entrevista com o engenheiro Gustavo Lima (ex funcionário do BNH), as obras se iniciaram de “trás para frente”, ou seja, das áreas mais distantes à ponte de acesso para as áreas mais próximas.

Os terrenos mais próximos à ponte só foram ocupados na quarta etapa (ALMEIDA, 2008), onde foram construídos o primeiro shopping center da cidade (Shopping Riomar) e a primeira casa de shows. Atualmente foi construído um hotel de alto padrão, da rede de hotéis Quality (Figura 16).

Figura 16 - Imagem recente da Coroa do Meio

Fonte: Imagem retirada do Google Earth, 2008.

De acordo com MACHADO (1989), este projeto, financiado pelo BNH, não cumpriu uma de suas funções principais, que seria a construção de obras de caráter social, uma vez que este bairro estava sendo destinado a ocupação da população de alta renda. Além disso, a implantação deste projeto promoveu a expulsão da população local.

O projeto foi implantado numa área cuja ocupação era apenas de pescadores, muitos dos quais migrantes, notadamente da região do baixo São Francisco, que trabalhavam em Aracaju e faziam daquele local seu espaço residencial, de lazer e de complementação da sobrevivência (com a captura de caranguejo, moluscos, peixes, muitas vezes vendidos em barracos na Atalaia). (MACHADO, 1989, p. 173).

Neste bairro também foram construídas unidades residenciais pelo INOCOOP⁴⁰, financiados pela Caixa Econômica Federal, e pela iniciativa privada, que serão detalhados no próximo período.

Ainda em 1976, o Governo do Estado promoveu uma tímida intervenção no município de Barra dos Coqueiros, que faz limite com Aracaju à leste, construindo 80 unidades habitacionais no Conjunto Hildete Falcão. Esta é a primeira iniciativa de estocagem de terra e produção de conjunto habitacional fora dos limites do município, fato que marca o início do processo de metropolização fomentado pelas políticas de produção habitacional, que terá seu auge no período seguinte.

No Mapa 3, que se refere apenas a década de 70, estão pontuados 26 conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE e 5 construídos pelo INOCOOP/BASE, somando um total de aproximadamente 5.589⁴¹ novas unidades habitacionais em um período de 9 anos (Tabela 2 e 3 e Mapa 3). Dentre eles, mesmo os mais próximos da região central, estão localizados nas franjas da área urbanizada e/ou ocupada.

Tabela 2 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1971 – 1979)

Governador	Ano*	Conjunto	Programa	Nº de Unidades
Paulo Barreto Meneses (1971-1974)	1971	Costa e Silva	COHABs	324
	1972	José Ramos de Moraes	COHAB	72
	1972	Sesquicentenário I	T.P. I	58
	1974	Almirante Tamandaré	T. P. II	89
	1974	Duque de Caxias	T. P. II	118
	1974	Jardim Esperança	T. P. II	144

⁴⁰ Informação obtida em entrevista com técnicos da Caixa Econômica Federal, ex funcionários do BNH em Sergipe. (entrevista no Apêndice A).

⁴¹ Não se tem conhecimento a respeito da quantidade de unidades construídas neste período pelo INOCOOP, uma vez que com a extinção deste órgão, não houve o cuidado de guardar ou arquivar seus documentos e informações. Porém a localização destes conjuntos, obtidas por meio de entrevistas e pesquisa in loco, está exata e demonstra uma contribuição significativa desta instituição na promoção do espraiamento da cidade principalmente na direção sudoeste.

Governador	Ano*	Conjunto	Programa	Nº de Unidades
	1974	Jessé Pinto Freire I	T. P. II	82
	1974	José Sterembergs	T. P. II	20
	1974	Médici II	COHABs	477
	1974	Santos Dumont	T.P II	58
	1974	Sesquicentenário II	T.P. II	10
	1974	Tiradentes	COHABs	249
	1975	Dom Pedro I	COHABs	481
Total de unidades contratadas				2.182
Recursos				SFH
José Rollemberg Leite (1975-1978)	1977	Jessé Pinto Freire II	T.P. III	3
	1977	Jessé Pinto Freire III	T. P. III	126
	1977	Loteamento Lênio	T.P. III	13
	1977	Princesa Izabel	T.P. III	60
	1977	Senador Leite Neto	COHABs	425
	1978	Assis Chateaubriand I	COHABs	861
	1979	Assis Chateaubriand II	COHABs	1.272**
Total de unidades contratadas				2.760
Recursos				SFH
Total de Unidade Contratadas no Período (1971-1979)				4.942

*Ano de conclusão da obra

** As 1.272 unidades habitacionais referentes ao Conjunto Assis Chateaubriand II só foram concluídas em 1979, porém aparecem nesta tabela e no mapa a seguir por terem sido contratadas neste período.

FONTES: CEHOP, 2002. e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006

Tabela 3- Conjuntos habitacionais construídos pelo INOCOP/BASE em Aracaju (1971 – 1979)*

Governador	Ano	Conjunto	Nº de Unidades
Paulo Barreto Meneses	1972	Residencial Recanto do Sol	-
	1973	Inácio Barbosa	-
Total de unidades contratadas			-
José Rollemberg Leite	1977	Residencial Manoel Dantas	-
	1978	Residencial Presidente J.K.	-
	1978/1980	Beira Rio	-
Total de unidades contratadas			-

*Dados obtidos por meio de entrevistas com ex funcionários do BNH, atuais funcionários da Caixa Econômica Federal de Sergipe

Neste segundo momento, de acordo com a Tabela 2 e 3 e com o Mapa 3 nota-se que:

- É dada continuidade aos eixos de expansão ao longo das avenidas citadas no período anterior.
- Este período apresentou a maior produção, no tocante a quantidade de conjuntos. Foram contratados 20 conjuntos pela COHAB, totalizando 4.942 unidades e 5 conjuntos pelo INOCOOP.

- A maior parte dos conjuntos foi construída pelo programa COHABs do Governo do Estado. Todos eles foram financiados com recursos do SFH.
- Alguns conjuntos estavam inseridos no programa TPs (Terreno Próprio) – Programa destinado à construção de unidades em terrenos de propriedade de outras instituições⁴²
- Foi aterrada uma grande área onde se localizava uma península, sem respeitar o meio ambiente natural ou a população nativa, para construção de um novo bairro - com obra financiada pelo BNH - que, visava atender a uma demanda de classes sociais mais altas e promover a especulação imobiliária no local.
- Vários conjuntos foram construídos em áreas muito distantes da malha urbana consolidada, na região sudoeste da cidade, limitando esta área a ocupação de uma população de baixa renda e induzindo a expansão urbana nesta direção.
- O conjunto habitacional que possui o maior número de unidades é o Assis Chateaubriand I (1978), dotado de 861 residências. A construção deste conjunto da origem a ocupação de uma área onde hoje se localiza o bairro Bugio, na Zona Norte da cidade.
- Foram contratadas 1.272 unidades habitacionais, referentes ao conjunto Assis Chateaubriand II, que só foram concluídas no período que se segue (1979), porém foram demarcadas no mapa deste período.

O Mapa 3 ilustra a mancha urbana/crescimento urbano aproximado de Aracaju até 1970, e os principais vetores de expansão urbana após este ano, demonstrando, assim, a localização dos conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada até o momento e a indução da expansão urbana nessas direções.

⁴² Informação obtida por meio de entrevista realizada com técnico da CEHOP (Apêndice A).

MAPA 3 – ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1970

3.4 Grandes conjuntos e expansão territorial além dos limites municipais (1980 a 1987)

Acompanhado o momento de ápice da produção do BNH no Brasil, em Aracaju o período que vai de 1979 a 1986 é marcado por uma intensa produção habitacional. A COHAB/SE se tornou a grande propulsora do crescimento urbano de Aracaju, com auge na década de 1980 onde se concentram 62,65% das unidades construídas por este órgão (FRANÇA, 1999). Os dados acima podem ser observado nas Tabelas 5 e 6, que apresentam a quantificação e o ano de construção dos conjuntos e no Mapa 4, que exibe a localização dos mesmos.

Além da construção de grandes conjuntos cada vez mais distantes da malha urbana consolidada e da construção de extensas vias que ligam o centro aos extremos norte e sul da cidade, o Estado passou a incentivar o crescimento para além dos limites municipais.

A Avenida Tancredo Neves⁴³, construída no período passado continua sendo um importante elo de ligação na ocupação da Zona Sul. Além dela, a Avenida Beira Mar foi estendida até o bairro Atalaia. Dando continuidade a esta avenida, foram construídas a Rodovia dos Náufragos (1979 – 82)⁴⁴ e a Rodovia José Sarney (1984-86)⁴⁵ - beirando o litoral - e que deram acesso as regiões mais distantes da Zona Sul, área que hoje é denominada de Zona de Expansão. Até os dias de hoje, muitas dessas áreas ainda apresentam características rurais.

Na porção norte foi pavimentada a Avenida Euclides Figueiredo (1981 – 1982)⁴⁶, que permitiu a interligação entre a Zona Oeste e a Zona Norte. Essa avenida percorre todo o perímetro da zona Norte da cidade, e foi um importante fator de ocupação desta zona. Embora sua obra só tenha sido finalizada nos primeiros anos da década de 80, o início de sua abertura já passou a incentivar ocupações ao longo de seu trajeto desde o final da década de 70. A ocupação da Zona Norte se deu de forma aleatória, por uma população de baixa renda. A construção desta extensa avenida incentivou também a ocupação do município que faz fronteira com Aracaju ao Norte: Nossa Senhora do Socorro (Figura 17).

⁴³ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1974, nº 2.

⁴⁴ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1982, nº 4.

⁴⁵ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1987, nº 7.

⁴⁶ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1983, nº 5.

Figura 17 - Fronteira entre Zona Norte de Aracaju e município de N. S. Socorro

Destaque para Av. Euclides Figueiredo, em laranja.

Fonte: Google Earth, 2013.

Desde a construção do campus universitário da Universidade Federal de Sergipe (no final da década de 70), no município que faz fronteira com Aracaju à Oeste (São Cristóvão), observa-se uma indução da expansão para além dos limites municipais. A pavimentação da Avenida João Bebe Água - 2 km (1975/79)⁴⁷ e 17 km (1982-83)⁴⁸ - que liga Aracaju ao campus e ao município de São Cristóvão, também incentivou a ocupação destas áreas, no limite municipal entre Aracaju e São Cristóvão, Zona Oeste (figura 18).

Além da construção de novas vias e acessos, também foram construídos grandes conjuntos, os maiores até então, em áreas do extremo sul da cidade. Em 1980 foi construído o conjunto Santa Tereza dotado de 554 unidades habitacionais, na região onde havia sido construído o novo Aeroporto, que originou o bairro Aeroporto. Foram abertas vias de acesso a esta área, como a extensão da Avenida Beira Mar e da Avenida Heráclito Rollemberg (1981).

Embora o conjunto Santa Tereza (Figura 19) tenha sido concluído no ano de 1980, este foi construído em uma área muito mais distante da malha urbana consolidada do que os conjuntos habitacionais construídos posteriormente, como por exemplo os grandes conjuntos

⁴⁷ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1979, nº 3.

⁴⁸ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1983, nº 5.

habitacionais Augusto Franco e Orlando Dantas, construídos em 1982 e 1987 respectivamente (Mapa 4).

Figura 18 - Fronteira entre a Zona Oeste de Aracaju e município de São Cristóvão.

Destaque para a Av. João Bebe Água

Fonte: Google Earth, 2013

Figura 19 - - Conjunto Santa Tereza atualmente

Ainda hoje, após três décadas de sua construção, podemos observar grandes vazios urbanos no seu entorno.

Fonte: Google Earth, 2012

A Avenida Heráclito Rollemberg, construída em 1981, passou a ser a principal via de acesso ao Augusto Franco e Orlando Dantas. Embora esta avenida proporcionasse o acesso primeiramente a área onde foi construído o conjunto Orlando Dantas, este só foi construído 5 anos após a conclusão do conjunto Augusto Franco, cujo acesso era mais distante (figura 20).

Figura 20 - Conjuntos Orlando Dantas e Augusto Franco. Avenida Heráclito Rollemberg em destaque

Final da década de 80.

Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho.

Segundo o engenheiro João Bosco, ex-técnico da COHAB/SE, que participou do processo de implantação dos dois conjuntos, esta área era formada por manguezais, distante e de difícil acesso. As duas áreas pertenciam a um mesmo proprietário, que negociou separadamente a venda daquelas porções de terra. Primeiramente ele vendeu a área mais distante, onde foi construído o conjunto Augusto Franco, e só depois de ter sido beneficiado com melhorias de acesso e infraestrutura, ele vendeu a área mais próxima, onde foi construído o conjunto Orlando Dantas.

O Estado compactua com o desejo de obtenção de lucro do mercado imobiliário, prejudicando a população e causando problemas à cidade. A geógrafa Vera França (1999), denuncia em seu livro, um outro tipo de prática do Estado em benefício próprio e às classes dominantes. Segundo ela, inicialmente a distribuição das casas dos conjuntos se dava por meio de sorteio em sessão pública, o que gerou uma confiabilidade por parte da população no programa, porém com o passar do tempo essa distribuição passou a ser aleatória e feita em

período de eleição, com a intenção de acarear votos e conquistar aliados, objetivando sua permanência no poder.

A distribuição das casas do Conjunto Orlando Dantas é um exemplo flagrante dessa forma indecente, pouco criteriosa e nada democrática de trabalhar com recursos oriundos das atividades do trabalhador brasileiro. Na verdade, não é a carência da casa que tornava o candidato apto a recebê-la, mas a influência junto a determinadas alianças políticas. (FRANÇA, 1999, p. 83).

A área onde foi construído o conjunto Augusto Franco deu origem ao bairro Farolândia. Uma vez que foram construídas 4.510 novas unidades habitacionais naquela área, grande parte do bairro foi formado pelo conjunto e pelas áreas de ocupação aleatória, no seu entorno. Na porção do bairro próxima a Avenida Beira Mar (que dá acesso à praia), existe uma pequena área ocupada por casarões das classes mais abastadas da cidade, fruto da valorização da expansão da cidade em direção à praia.

No início dos anos 90 foi construído nesse bairro, o novo campus da maior universidade privada de Sergipe, incentivando a melhoria do acesso e da infraestrutura local. Esse processo gerou uma valorização das áreas remanescentes e o início da construção de edifícios para atender a comunidade de estudantes vindos de outras cidades do interior do Estado de Sergipe, ou de outros estados, como também a classe média da cidade.

No início dos anos 2000, O bairro Farolândia passou a receber também empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), edifícios que foram implantados próximos ao conjunto Augusto Franco.

Como consequência, neste bairro convivem: uma população de classe média, que ocupa os conjuntos habitacionais (atualmente, grande parte das pessoas que moram nesses conjuntos não é a mesma que se pretendia atender com a política de atendimento ao déficit habitacional); uma população paupérrima atraída pela construção dos conjuntos habitacionais, que invadiu as áreas remanescentes; uma classe alta que adquiriu grandes terrenos nesta área acreditando na elitização da região; uma grande instituição de ensino e novos empreendimentos, que atendem a demanda de ocupação desta área. (Figuras 21 e 22)

Figura 21 - Conjuntos Orlando Dantas e Augusto Franco.

Inserção atual dos conjuntos nos seus respectivos bairros atualmente. A linha vinho delimita os bairros Farolândia e São Conrado. A linha rosa delimita, no lado esquerdo o Orlando Dantas, e no direito o Augusto Franco. A linha azul é referente ao perímetro da universidade Tiradentes. As ocupações próximas à avenida Beira Mar são das classes alta e média. Linha laranja destaca favela inserida em meio as habitações de alto padrão.

Fonte: Google Earth, 2012

Figura 22 - Assentamentos precários no entorno do Conjunto Augusto Franco

Este tipo de configuração sócio-espacial é comum aos conjuntos habitacionais em Aracaju.

Fonte: Google Earth, 2012

As áreas onde foram implantados a maioria dos conjuntos vistos até agora, eram inabitadas, desprovidas de qualquer infraestrutura e apresentavam características de zona rural. Estas áreas foram rapidamente ocupadas e bastante impactadas, do ponto de vista ambiental, social e econômico.

As Áreas periféricas situadas no Sul e Sudeste apresentaram um aumento de população, a exemplo do bairro Coroa do Meio, dos conjuntos habitacionais Augusto Franco e Orlando Dantas, além da zona de expansão, que juntos acrescentaram 57.710 pessoas à população urbana. As Áreas periféricas na Zona Norte da cidade também apresentaram aumento populacional: os bairros Lamarão, Santos Dumont, Jardim Centenário e suas proximidades passaram a contar com 21.403 habitantes⁴⁹.

De acordo com França (1999), neste período Aracaju apresentou uma perda de população intra-urbana. Os setores censitários do IBGE em 1980 e 1991 demonstraram que o centro da cidade e adjacências (malha urbana consolidada) sofreram uma perda significativa de população. Essas perdas estão intimamente ligadas à construção dos grandes conjuntos habitacionais, dotados de mais de 2.000 unidades, na periferia da cidade.

Os conjuntos habitacionais passaram a ser localizados cada vez mais distantes⁵⁰. Este período é marcado pelo incentivo da expansão urbana além dos limites do próprio município. A estocagem de terra em outros municípios, justificada pelo alto valor da terra em Aracaju, foi um mecanismo usado pelo poder público para afastar cada vez mais a população pobre das áreas nobres, além de conter o contingente migratório crescente que chegava à Aracaju. “[...] tem ocorrido a ocupação das áreas limítrofes à Aracaju, com conjuntos habitacionais e loteamentos distantes da malha urbana original.” (FRANÇA, 1999, p. 66).

Os municípios de Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão e Barra dos Coqueiros (Figura 23) passaram a ser impactados por uma política habitacional que visava atender a demanda por moradia da capital, Aracaju. Esses municípios, com características ainda rurais e com uma pequena população, passaram a integrar a região metropolitana de Aracaju por meio da Lei 2.572 de 1985, com a finalidade de que estes pudessem participar dos programas de financiamento da habitação do Governo Federal.

⁴⁹ França, 1999.

Figura 23 - Mapa Esquemático da Região Metropolitana de Aracaju.

Fonte: Ministério das Cidades, 2008

A maioria desses conjuntos habitacionais foi construída pelo Estado, por meio da COHAB/SE, para atender a uma demanda de Aracaju, ou seja, daqueles que migraram com o desejo de morar na capital. Nossa Senhora do Socorro foi a cidade mais impactada por essa produção habitacional, com 17.494 unidades (Figura 24 e 25), seguida por São Cristóvão com 4.317 unidades (Figura 26) e Barra dos Coqueiros com 916 unidades. (CAMPOS, 2006, p. 240).

Assim, Aracaju transformou-se em Polo Regional de atração da população que emigrava do interior e até mesmo de estados vizinhos. Por outro lado, o Estado consolidava o processo histórico de segregação espacial da população pobre com a construção de grandes conjuntos habitacionais fora dos limites da capital, localizados nas cidades de São Cristóvão, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro e com a aceleração do processo de valorização e especulação do solo desencadeado pela construção dos próprios conjuntos.

Esses conjuntos habitacionais, construídos entre 1977 e 1989 e, em sua grande maioria, pela COHAB, totalizaram 20.839 novas moradias e constituíram, ao mesmo tempo, uma barreira de isolamento da população pobre que migrava em direção à capital e uma alternativa para expulsar a população pobre já residente na capital. (PEMAS, p. 36).

Figura 24 – Conjuntos Habitacionais Construídos pela COHAB em Nossa Senhora do Socorro.

Limite municipal em Vermelho e perímetro aproximado dos conjuntos na cor verde.

FONTE: Imagem do Google Earth, 2013, modificada pelo autor. Conjuntos – DEHOP, 2006.

Figura 25 - Cidade de Nossa Senhora do Socorro - Conjuntos Taiçoca e Conjunto Siri, final dos anos 80.

Círculo destaca ponte que une Socorro à Aracaju, continuidade da Av. Euclides Figueiredo.

Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho.

Figura 26 - Conjuntos Habitacionais Construídos pela COHAB em São Cristóvão.

Limite municipal em Vermelho e perímetro aproximado dos conjuntos na cor verde.

FONTE: Imagem do Google Earth, 2013, modificada pelo autor. Conjuntos – DEHOP, 2006.

Além da perda de população intra-urbana, a variação do crescimento populacional foi menor do que nas décadas anteriores, uma vez que uma grande parte do contingente migratório de baixa renda, que vinha à Aracaju em busca de emprego, passou a ser alocada nos municípios vizinhos. Segundo França (1999) no período que compreende 1980 a 1991, de acordo com pesquisa apresentada pelo IBGE, a variação do crescimento populacional urbano em Aracaju (39,7%) apresentou uma redução, em comparação ao observado no período anterior (60,6%). Essa redução é explicada pelo início do processo de ocupação das cidades limítrofes, em 1980.

Ao contrário de Aracaju, nesta década, os municípios que compõem a região metropolitana de Aracaju sofreram um grande aumento populacional impulsionado pela política de estocagem de terra para construção de conjuntos habitacionais por parte do governo estadual, além da própria construção dos conjuntos habitacionais. Nossa senhora do Socorro (Figura XX) apresentou um crescimento de 362%, São Cristóvão 96% e Barra dos Coqueiros 60, 75%. (FRANÇA, 1999).

Os municípios limítrofes passaram a funcionar como franja da capital, onde era alocada a população “indesejada” na malha urbana que se pretendia organizar, valorizar e elitizar. A consequência dessas intervenções é notada até os dias de hoje. As áreas dos municípios próximas à fronteira com Aracaju são formadas por grandes conjuntos

habitacionais e por uma série de assentamentos precários ao longo das vias ou pontes que unem uma cidade a outra. Além disso, esses municípios sofrem uma série de problemas sociais, econômicos e ambientais causados por esta ocupação sem planejamento.

Nesse período também se tornou expressiva a verticalização. Houve um aumento da densidade nos bairros Treze de Julho, destinado à classe mais abastada (edifícios de 10 pavimentos) e na Atalaia (edifícios de 3 a 4 pavimentos). Isso foi devido a alteração do uso do solo central, que passou a destinar-se ao comércio (previsto pelo zoneamento do Código de Urbanismo de 1966), a busca da ocupação das áreas próximas ao Rio Sergipe ao Sul e o monopólio das grandes construtoras e imobiliárias, que visando sempre o lucro, iniciaram o processo de adensamento do solo urbano. (SOUZA, 2005).

Tabela 4 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1980 – 1987)

Governador	Ano*	Conjunto	Programa	N.º de Unidades
Augusto Franco e Djenal de Queiroz (1979-1982)	1980	Castelo Branco III	FICAM II	8
	1980	Ipes I	FICAM II	101
	1980	Santa Tereza	COHABs	554
	1981	Alcebiades M. V. Boas	FICAM II	48
	1981	João Paulo II	PROFILUR B	125
	1982	Gov. Augusto Franco	COHAB's	4.510
	1982	Gov. José R. Leite	Peq. Conj.	224
	1982	Jessé Pinto Freire	FICAM III	3
	1982	Parque dos Artistas	FICAM III	33
	1982	Parque dos Artistas	FICAM IV	79
	1983	Gov.João A. Garcez	FICAM IV	32
	1983	Gov.João A. Garcez	Peq. Conj.	80
	1984	Médice IV	Merc. Hipot.	112
Total de unidades contratadas				5.909
Recursos				SFH
João Alves Filho (1983-1986)	1987	Bugio III	FICAM V	114
	1987	Bugio III	FICAM VI	16
	1987	Jorn. Orlando Dantas	COHABs	3.000
	1987	Jorn. Orlando Dantas	Inst. Prev.	656
	1987	Vale do Cotinguiba	PRONHASP	240
	1987	Vale do Japarutuba	PRONHASP	144
Total de unidades contratadas				4.170
Recursos				SFH
Total de Unidade Contratadas no Período (1980-1987)				10.079

*Ano de conclusão da obra

FONTES: CEHOP, 2002. DEHOP/SE - ASPLAN, 2006

Tabela 5 -Conjuntos habitacionais construídos pelo INOCOOP/BASE em Aracaju (1980 – 1987)*

Governador	Ano	Conjunto	Nº de Unidades
Augusto Franco e	1980	Beira Mar I e II	240
	1981	Residencial Diamante	524
Djenal Queiroz (1979-1982)	1982	Visconde de Maracaju	496
	1982	Estrela do Mar	496
Total de unidades concluídas			1.796
João Alves Filho (1983-1986)	1983/84	Estelares (Amintas Garcez)	78
	1987	Mar do Caribe	196
Total de unidades concluídas			274
Total de Unidades concluídas no Período (1980 – 1987)			2.070

*Dados obtidos por meio de entrevistas com ex funcionários do BNH, atuais funcionários da Caixa Econômica Federal de Sergipe.
Fontes: Trama Urbanismo (1995) e França (1999)

Neste momento de construção de grandes conjuntos periféricos e ocupação dos municípios limítrofes, de acordo com as Tabelas 5 e 6 e o Mapa 4 nota-se:

- Uma ocupação de áreas na Zona Norte promovida pela pavimentação da Av. Euclides Figueiredo, e consequente melhoria da acessibilidade a essa área,. Esta via também dá acesso à ponte que interliga Aracaju a Nossa Senhora Do Socorro.
- A interligação entre a Zona Norte e a Zona Sul com a construção da Avenida Heráclito Rollemberg, em 1981, que incentivou à ocupação e valorização dos vazios urbanos ao longo da avenida.
- O início da expansão ao longo do litoral, Zona de Expansão, com a pavimentação das Rodovias dos Náufragos e José Sarney.
- A construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada - Sudoeste: Governador Augusto Franco (4.510 U.H.) e Jornalista Orlando Dantas (3.656 U.H).
- A perda de população intra-urbana do centro e áreas consolidadas para a periferia por conta da construção de grandes conjuntos.
- A diminuição da variação populacional sofrida nesta década em Aracaju, justificada pelas inúmeras unidades habitacionais construídas nos municípios limítrofes.

- Que a gestão em que mais se construiu novas unidades, em Aracaju, foi de 1979 a 1982, quando foram construídas 5.909 residências pela COHAB e 1.796 pelo INOCOOP;
- Os programas que permitiram a realização da política habitacional nesta fase foram: os COHABs, FICAM, PROFILURB e o PRONHAP do Governo Federal.
- No Mapa, o nítido processo de expulsão da população menos abastada das áreas centrais e urbanizadas, uma vez que os conjuntos desta fase foram construídos nas extremidades da malha urbana da cidade e nas cidades adjacentes.
- Na Tabela 3 que na administração que vai de 1979 a 1982 foram contratadas 5.909 unidades habitacionais, das quais apenas 224, referente aos conjuntos João Andrade Garces e Médice IV, foram concluídas na administração subsequente. Observa-se nesta administração uma maior produção e um menor número de unidades não concluídas em relação as anteriores. Na administração que vai de 1983 a 1986, foram contratadas 4.170 unidades habitacionais, das quais nenhuma foi concluída, foram entregues apenas as 224 unidades habitacionais contratadas na administração anterior.

O Mapa 4, , ilustra a mancha urbana/ crescimento urbano aproximado de Aracaju até 1980, e os principais vetores de expansão urbana após este ano, demonstrando, assim, a localização dos conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada até o momento e a indução da expansão urbana ,nessas direções.

MAPA 4 – ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1980

LEGENDA:

- LIMITE DO MUNICÍPIO
- - - FERROVIA
- MANCHA URBANA ATÉ 1980
- PERÍMETRO DO CONJUNTO COHAB
- PERÍMETRO DO CONJUNTOS INOCOOP

VETORES DE CRESCIMENTO:

- SUL:
- EXPANSÃO DA AV. BEIRA MAR (17km-1956)
 - AV. TANCREDO NEVES (1971 - 74)
 - RODOVIA DOS NAÚFRAGOS (1979-82)
 - AV. HERÁCLITO ROLLEMBERG (1981)
 - RODOVIA JOSÉ SARNEY (1984-86)
- NORTE:
- AV. EULIDES FIGUEIREDO (1981-82)

PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES (COHAB-SE) PERÍODO 1980 a 1987

Nº	Conjuntos (1980 - 1987)	Ano	Unidades
32	Castelo Branco III	1980	08
33	Ipes I	1980	101
34	Santa Tereza	1980	554
35	Alcebiades Melo Vilas Boas	1981	48
36	João Paulo II	1981	125
37	Governador Augusto Franco	1982	4.510
38	Governador José R. Leite	1982	224
39	Parque dos Artistas I e II	1982	112
40	João Andrade Garcez	1983	112
41	Médice III e IV	1984	112
42	Bugio III	1987	130
43	Jornalista Orlando Dantas	1987	3.656
44	Vale do Cotiguiaba	1987	240
45	Vale do Japaratuba	1987	144
TOTAL			10.074

*Ano de término das obras
Fontes: CEHOP, 2002 e DEHOR, 2006

PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES (INOCOOP/BASE) PERÍODO 1980 a 1987

Nº	Conjuntos (1980 - 1987)	Ano	Unidades
46	Beira Mar I e II	1980	240
47	Residencial Diamante	1981	524
48	Visconde de Maracaju	1982	496
49	Estrela do Mar	1982	496
50	Amínias Garcez (Estelares)	1983/84	78
51	Mar do Caribe	1987	196
TOTAL			2.030

MAPA 4 - ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1980

ESC 1/50.000

ELABORAÇÃO DO AUTOR

- MAPA BASE - CIDADE EM 2012
Fonte: SEPLAN - Prefeitura Municipal de Aracaju
- MANCHA URBANA APROXIMADA ATÉ 1980
Fonte: TRAMA, 1995
- PRINCIPAIS EIXOS DE CRESCIMENTO:
Fontes: NOGUEIRA, 2005;
LOUREIRO, 1983;
DINIZ, 2009;
DER-SE, 1974/79/82/83/87, nº 23/4/57

3.5 Diminuição da produção habitacional em Aracaju, expansão horizontal sul e verticalização das áreas centrais (1988 – 2002)

Esta fase distinguiu-se como o período que sucedeu a extinção do BNH, em 1986. As funções do BNH foram substituídas pela Caixa Econômica Federal (CEF), o maior banco público do Brasil, que já era financiador de imóveis para a classe média. Até os dias de hoje a CEF é o principal agente financiador da política pública voltada para habitação de interesse social.

O ano de 1985 estabeleceu o início de um período, “Nova República, marcado pela desarticulação e vazio institucional. “[...] por um lado, ampliam-se as condições de autonomia e de iniciativas locais (estados e municípios) na definição de agendas e implementação políticas”. Por outro, os mecanismos de financiamento revelaram um caráter fortemente regressivo e propício a manipulações políticas.” (CARDOSO, 1999, p.5 apud CAMPOS, 2006, p. 204).

Com a extinção do BNH e sua sucessão pela CEF, o financiamento da habitação de interesse social passou a ser promovido por um órgão que possui uma série de funções, que não são apenas destinadas às questões habitacionais.

Juntou-se a isso, em 1991, a transformação da COHAB/SE, principal órgão estadual voltado unicamente para o problema da habitação, em Companhia Estadual de Habitação e Obras públicas - CEHOP - pela Lei nº 2.960. A partir deste ano, este novo órgão incorpora a função de construtor e fiscalizador das obras públicas do Governo do Estado (escolas, postos de saúde, penitenciária, áreas de lazer, entre outras), deixando de se dedicar exclusivamente à provisão habitacional.

A expansão desordenada - ocupação de áreas periféricas e geração de imensos vazios urbanos – permaneceram a acontecer em todas as direções da cidade, principalmente na região Sul, além da ocupação de áreas nos municípios limítrofes

As rodovias dos Náufragos e José Sarney, Av. Heráclito Rollemberg, Av. Beira Mar, e Avenida Euclides Figueiredo continuaram sendo importantes vetores do crescimento urbano, assim como os conjuntos construídos na Zona Sul, mais especificamente à sudoeste.

O que se observou neste período foi a construção de conjuntos menores nas regiões onde já haviam sido construídos outros conjuntos maiores, dando continuidade a ocupação das áreas do extremo sul.

Na região do bairro Jabotiana foi construído um grande conjunto, Santa Lúcia (Figura 27), com 738 unidades, próximo aos conjuntos construídos pelo INOCOOP: Sol Nascente e J.K., como se observa no Mapa5 – Aracaju: Mancha urbana até 1988.

A partir de foto aérea atual nota-se, na configuração urbana dos espaços, que do lado direito existem edifícios para uma população de classe média, e do lado esquerdo um assentamento precário. Esta região do bairro Jabotiana apresenta áreas vazias e nos últimos anos passaram a ser bastante visadas para construção de edifícios de padrão médio. Além disso, também foram construídos conjuntos do PAR nesta região.

Figura 28 - Foto aérea do Conjunto Santa Lúcia – Bairro Jaobotiana

Fonte: Google Earth, 2012.

Figura 27 - Foto atual do Santa Lúcia

Do lado direito. Lado esquerdo novos empreendimentos construídos pela iniciativa privada.

Fonte: Lygia Carvalho, 2012.

Entre 1988 a 1998 a COHAB/SE produziu apenas 1.384 unidades habitacionais, por meio do programa federal PRONHAP e do estadual FICAM, como pode ser observado nas Tabela 6, enquanto o INOCOOP produziu 1.462 unidades. Esta produção é ínfima se comparada a dos períodos anteriores.

De acordo com publicação da SEPLAN (1995), a fim de conter o déficit habitacional crescente, diante da diminuição dos investimentos do Governo Federal, a Fundação de Desenvolvimento do Estado de Sergipe (FUNDESE), passa a produzir unidades habitacionais em regime de mutirão, com verba do Orçamento Geral do Estado. (TRAMA, 1995).

Embora a produção deste órgão não tenha sido tão representativa, do ponto de vista quantitativo, no final na década de 80, foram utilizadas glebas na porção do extremo sudoeste do município (região limítrofe ao município de São Cristóvão), para construção de conjuntos habitacionais, dando origem à ocupação do atual bairro Santa Maria, em um local de difícil acesso e que apresenta uma série de fragilidades ambientais, por se tratar de uma área de várzea, localizada no extremo sul da cidade.

A produção da FUNDESE desobedeceu ao critério de lote mínimo determinado pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (6766), que seria 200 m², parcelando as áreas em lotes de 125 m². Posteriormente a COHAB assumiu os projetos e obras deste órgão. (*ibidem*).

Villaça (1999) caracteriza o período que vai de 1990 até os dias de hoje como uma reação aos períodos anteriores da política urbana no Brasil (solução dos problemas urbanos por parte do Estado), ou seja, se trata de uma fase que busca uma certa análise do que foi feito no passado, rumo a uma racionalização das próximas intervenções.

O caráter reflexivo deste período pode ser identificado em Aracaju pelo início da produção de diagnósticos e planos de intervenção habitacional e urbana. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, embora só tenha sido aprovado em 2000, começou a ser elaborado em 1991. Este plano deu origem a formulação de outros estudos urbanísticos que serão detalhados no capítulo a seguir.

Paralelamente a este período de reflexão e a produção desses novos planos reguladores, que marcaram a política urbana de Aracaju e de várias cidades brasileiras a partir do ano 2001, a indústria de produção habitacional continuou construindo novos conjuntos em áreas segregadas da cidade.

O grande aumento no número de empresas voltadas para a construção civil na década de 90 ilustra como os investimentos nos setores imobiliário e da construção civil se mantinham lucrativos. Estas empresas locais passam de apenas 18 na década de 70 para 174 no início da década de 90. (FRANÇA, 1999).

Dando continuidade à ocupação iniciada pelo FUNDESE, no bairro Santa Maria, foram construídas pela CEHOP 2.223 unidades habitacionais, contando com recursos do programa Habitar Brasil/BID, e mais 302 com recursos do Orçamento Geral do Estado.

Esta área, muito distante da malha urbanizada, era usada como depósito de lixo (lixão). A abertura da via destinada a passagem dos caminhões de lixo – Avenida Alexandre Alcino (1987 – 1990)⁵¹, a construção dos primeiros conjuntos pela FUNDESE⁵² e a implantação de um loteamento de baixa renda próximo a este local - loteamento Marivã - fez com que começassem a surgir ocupações irregulares, dotadas de habitações precárias, em uma área de risco e proteção ambiental (Figura 29).

Figura 29 – Conjunto Governador Valadares, precariedade na infraestrutura e nas habitações.

Fonte: Lygia Carvalho, 2012.

Porém a construção de inúmeras novas unidades habitacionais na área não solucionou o problema das invasões, que aumentaram após a intervenção pública neste local.

Esta área apresenta uma infraestrutura deficiente e diversos problemas inerentes a esse tipo de área segregada: violência; tráfico de drogas e degradação do meio ambiente⁵³. Em uma visita ao local é perceptível a dificuldade na acessibilidade, a falta de infraestrutura pública e das habitações, bem como a insegurança ao se transitar pelas ruas.

⁵¹ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1990, n°8.

⁵² Apresentados no item anterior.

⁵³ VIEIRA (2011) faz um estudo detalhado a respeito da imagem do bairro Santa Maria, local conhecido como Terra Dura. Neste estudo ele apresenta uma série de problemas de cunho social, econômico e espacial vivenciados nesta área.

No ano de 2001 foi promulgada uma lei que delimita esta região como mais um bairro em Aracaju, denominado Santa Maria. O local já recebeu uma série de obras de melhoramentos de infraestrutura e serviços, porém a segregação socioespacial presente na área pouco se modificou, principalmente por conta da dificuldade de acesso e distância das outras áreas da cidade. Este bairro é formado apenas pelos conjuntos habitacionais descritos nesta pesquisa, invasões e loteamentos de classe baixa (Figura 30).

Figura 30 - - Invasão do Arrozal, Bairro Santa Maria – Segregação e precariedade

Fonte: Google Earth, 2012.

Em paralelo a formação desta área segregada e de baixíssima renda, neste período ocorre também a formação do bairro Jardins, área localizada na malha urbana consolidada, vizinho ao bairro Treze de Julho, onde se iniciou a ocupação pelas classes mais abastadas, em direção a zona Sul. A área deste bairro fazia parte do bairro Grageru, porém, no período em que foram construídos os grandes conjuntos habitacionais de Aracaju, não era ocupada, exemplo de grande vazio urbano na malha urbanizada.

No final dos anos 90, um projeto para implantação de um bairro de classe média alta culminou no desmembramento do bairro Grageru. A ocupação se inicia com a rápida construção e pavimentação de novas vias, melhorias na infraestrutura local e implantação de um centro comercial.

Segundo Silva (2003), uma grande construtora sergipana adquiriu terrenos nesta área ao longo dos anos, e aguardou o momento propício para início da implantação e divulgação

de um novo e moderno empreendimento na cidade, que visava a construção de inúmeros condomínios fechados e um novo shopping center.

[...] a proposta de um novo shopping center atraiu diferentes consumidores, ao mesmo tempo que trouxe outros investidores imobiliários dispostos a desenvolver e acrescer novas propostas. A beleza da região e a proximidade de outras áreas valorizadas, reforçadas pela imagem da realização do sonho de viver num ambiente planejado, foram motivos fortes para despertar o interesse das classes média e alta, além de gerar uma precoce elitização do futuro bairro. (SILVA, 2003, p. 63)

As figuras abaixo, ilustram a velocidade com que esta área foi ocupada pelos edifícios residenciais multifamiliares. A primeira figura mostra o bairro Jardins no ano de 2003, com um imenso vazio urbano, enquanto a segunda exibe o adensamento nesta mesma área, repleta de edifícios e com seus vazios ocupados, apenas 9 anos depois (Figuras 31 e 32).

Figura 31 - Imagem aérea do bairro Jardins em 2003

Presença de grandes vazios urbanos.

Fonte: Google Earth, 2013.

Figura 32 - Imagem aérea do bairro jardins em 2012

Verticalização e adensamento.

Fonte: Google Earth, 2013.

Este é um nítido exemplo da estratégia de produção de vazios urbanos destinados a grandes ganhos especulativos. Ao analisarmos todos os mapas produzidos ao longo deste trabalho, nota-se que esta área do bairro jardins se apresenta como um vazio urbano, com todo o seu entorno ocupado, desde o início dos anos 70, porém a lei que promulgou a criação deste bairro data de 1998, enquanto todos os outros bairros (com exceção do Santa Maria) foram delimitados por lei em 1982.

Em meio a criação de um bairro (Jardins) de alto padrão, dotado de uma série de novos serviços, e um bairro de classe baixíssima (Santa Maria), desprovido de qualquer serviço de qualidade, em 1995 é apresentado, após elaboração de diagnóstico, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Sustentável de Aracaju (PDDUS). Porém, este só será aprovado no ano 2000.

Tabela 6 - Conjuntos habitacionais construídos pela COHAB/SE em Aracaju (1987 – 2002)

Governador	Ano*	Conjunto	Programa	Nº de Unidades
Antônio C. Valadares (1987-1990)	1989	Cerâmica II A	PROHAP	64
	1989	Cerâmica II B	PROHAP	80
	1989	Mar Azul	PROHAP	400
	1990	Cerâmica III	FICAM VII	102
Total de unidades contratadas				646
Recursos				SFH
João Alves F. (1991-1994)	1993	Santa Lúcia	-	738

Governador	Ano*	Conjunto	Programa	Nº de Unidades
Total de unidades contratadas				738
Unidades concluídas				738
Unidades não concluídas**				0
Recursos				SFH
Albano Franco (1995-2002)	1999	Terra Dura – Plano I Conj. Padre Pedro (OGU/97)	Habitar/ Brasil	1.615
	1999	Terra Dura – Plano II Conj. Padre Pedro (OGU/97)	Habitar/ Brasil	362
	1998	Terra Dura – Plano III Conj. Padre Pedro (OGU/97)	Habitar/ Brasil	166
	1998	Terra Dura – Plano IV Conj. Padre Pedro (OGU/97)	Habitar/ Brasil	80
	1999	Bairro Soledade (Reformas)	Gov. Est.	16
	2000	Terra Dura I (mutirão) 1º etapa	Gov. Est.	15
	2001	Terra Dura II (mutirão)	Gov. Est.	80
	2001	Terra Dura II (2º etapa)	Gov. Est.	20
	2002	Terra Dura II (mutirão II)	Gov. Est.	70
	2002	Terra Dura II (3º etapa)	Gov. Est.	101
Total de unidades contratadas				2.525
Recursos				SFH/OGU/ OGE
Total de Unidade Contratadas no Período (1987-2002)				3.909
Fontes: CEHOP, 2002. e DEHOP/SE - ASPLAN, 2006				

Tabela 7 - Conjuntos habitacionais construídos pelo INOCCOP/BASE em Aracaju (1987 - 2002)*

Governador	Ano	Conjunto	Nº de Unidades
Antônio Carlos Valadares (1987-1990)	1989	Vilas de Portugal	272
	1990	Mar Mediterrâneo	196
Total de unidades contratadas			468
João Alves Filho (1991-1994)	1991	Residencial Recanto Verde	224
	1992	Vivendas do Rio Mar	184
	1992	Morada dos Faróis	-
	1992	Mar Egeu	196
	1993	Canoas	-
	1993	Costa Verde	-
	1994	Manhatan	168

Governador	Ano	Conjunto	Nº de Unidades
	1994	Philadelphia	192
Total de unidades contratadas			964
Albano Franco (1995-2002)	1995	Praias de Sergipe	-
	1995	Praias do Nordeste	-
	1995	Praias do Ceará	-
Total de unidades contratadas			-
Total de Unidades Contratadas no Período (1987 - 2002)			

* Dados obtidos por meio de entrevistas com ex funcionários do BNH, atuais funcionários da Caixa Econômica Federal de Sergipe.
Fontes: Trama Urbanismo (1995) e França (1999)

Neste momento de diminuição da produção habitacional por parte do poder público, de acordo com as Tabelas 7 e 8 e os Mapas 5 e 6, observar-se que:

- Após a extinção do BNH, a produção habitacional diminuiu significativamente. A produção habitacional foi ínfima, se comparada ao período anterior. Em 15 anos foram construídas 3.909 unidades habitacionais pela CEHOP, porém estas unidades foram construídas em áreas bastante segregadas.
- Foram delimitados dois novos bairros em Aracaju. Um, fruto da ocupação esparsa no extremo da Zona Sul, iniciado com a construção de novas unidades habitacionais para uma população de baixa renda, o outro induzido pela especulação imobiliária, originado da ocupação de um vazio urbano na malha urbana consolidada, direcionado à ocupação das classes mais altas.

Os Mapas 5 e 6, ilustram as manchas urbanas/crescimento urbano aproximado de Aracaju até 1988 e 1995, e os principais vetores de expansão urbana após estes anos, demonstrando, assim, a localização dos conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada até o momento e a indução da expansão urbana, nestas direções.

MAPA 5 – ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1988

MAPA 6 – ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1995

LEGENDA:

- LIMITE MUNICIPAL
- - - FERROVIA
- MANCHA URBANA ATÉ 1995
- PERÍMETRO CONJUNTOS COHAB
- PERÍMETRO DOS CONJUNTOS INOCOOP

VETORES DE CRESCIMENTO:

- SUL:
- AV. TANCREDO NEVES (1971 - 74)
 - RODOVIA DOS NAUFRAGOS (1979-82)
 - AV. HERACLITO ROLLEMBERG (1981)
 - AV. ALEXANDRE ALCINO (1987 a 1990)
 - RODOVIA JOSÉ SARNEY (1984-86)
- NORTE:
- AV. EULIDES FIGUEIREDO (1981-82)

PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES (COHAB/SE)

PERÍODO 1999 a 2002			
N.º Conjuntos	1999 - 2002	Ano*	Unidades
69	Ter Diniz - Padre Pedro	1999	2.223
70	Conj. Miraflores do Carmo Alves	2000	15
71	Conj. Miraflores do Carmo Alves	2002	271
TOTAL			2.565

* Ano de término das obras

PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES (INOCOOP/BASE)

PERÍODO 1995			
N.º Conjuntos	1995	Ano	Unidades
72	Prata de Sargipe	1995	-
73	Prata de Nordeste	1995	-
74	Prata de Ceará	1995	-

** Levantamento obtido por meio de entrevista.

MAPA 6 - ARACAJU: MANCHA URBANA ATÉ 1995

ESCALA 1:50.000
ELABORAÇÃO DO AUTOR

Fonte: IBGE, Cidades 2002
Fonte: IBGE, Cidades 2002

Fonte: IBGE, Cidades 2002
Fonte: IBGE, Cidades 2002

Fonte: IBGE, Cidades 2002
Fonte: IBGE, Cidades 2002

Fonte: IBGE, Cidades 2002
Fonte: IBGE, Cidades 2002

Fonte: IBGE, Cidades 2002
Fonte: IBGE, Cidades 2002

4 A EXPANSÃO URBANA RECENTE E A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL: GESTÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL (2000 a 2010)

4.1 O processo de municipalização da política urbana e habitacional em Aracaju

Diante das modificações na maneira de se pensar a política habitacional e urbana no Brasil, inseridas pelo movimento pela reforma urbana e consolidadas pela Constituição de 1988 e, posteriormente, com a elaboração do Estatuto da Cidade, a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Aracaju também iniciou seu processo de transformações.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) foi criado com a finalidade de regulamentar o capítulo da política urbana, introduzido na Constituição Federal apenas em 1988. Este instrumento legal visa garantir o papel social da cidade e da propriedade, e a democratização da política urbana. Embora o Estatuto só tenha sido aprovado em 2001, os governos municipais, fomentados pela ideia de estruturação e fortalecimento da gestão local, iniciaram o processo de transformações antes da aprovação do Estatuto da Cidade.

No ano de 2000, a Prefeitura Municipal de Aracaju, passou a introduzir modificações, no seu aparato legal e institucional, necessárias para formulação de uma política municipal de desenvolvimento urbano. Embora o município já viesse se articulando nos anos anteriores, fato tratado logo adiante, neste ano é aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, principal instrumento desta política. No ano seguinte são elaborados o Plano Estadual de Moradia Subnormais (PEMAS), dotado de um diagnóstico da situação habitacional em Aracaju e o Programa Moradia-Cidadã, principal marco de municipalização da política habitacional.

Em 1990 foi aprovada a Lei Orgânica do Município de Aracaju, com o objetivo de organizar e reger o município, obedecendo os parâmetros constitucionais⁵⁴. Em seu artigo 5º esta lei define, como função do poder público municipal, entre outros, “proporcionar aos seus habitantes condições de vida compatíveis a dignidade humana, justiça social e o bem comum; o atendimento das demandas sociais de educação, saúde, transporte, moradia, abastecimento, lazer e assistência social; e a política de desenvolvimento urbano”

Para isto, em conformidade com o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do município instituiu como principal instrumento de regulação da política urbana municipal, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Em 1995 foi finalizada a elaboração do Plano, que

⁵⁴ Lei Orgânica do Município- Art 1º - Parágrafo único – “O município organiza-se e rege-se por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República e do Estado.”

contou com um diagnóstico da situação urbana do município, até aquele momento. Após o trâmite legal e uma série de percalços de cunho político e econômico, o plano foi aprovado em 2000, pela Lei Complementar 42/2000.

Em 1998, a PMA aderiu ao programa Habitar Brasil BID⁵⁵. De acordo com publicação do Ministério das Cidade (2004), este programa tem a finalidade de dotar o poder público municipal dos instrumentos necessários para a implantação de uma política de urbanização de assentamentos subnormais, contemplando regularização fundiária, provisão de infraestrutura, recuperação ambiental e garantir a efetiva participação da população neste processo.

A adesão do município ao programa Habitar-Brasil BID representa, assim, uma inflexão da condução da política local da gestão urbana e habitacional, dotando o gestor municipal de instrumentos indispensáveis à adoção de uma política habitacional municipal, com ênfase em ações nas áreas subnormais e de interesse social, contribuindo para o seu controle e redução gradual. (SEPLAN, 2001, p.76).

Este programa foi dividido em dois subprogramas: DI - Desenvolvimento Institucional, com objetivo de ampliar e modernizar a capacidade institucional dos municípios para atuar nas melhorias habitacionais, principalmente da população de baixa renda; e UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais, com a finalidade de implementar, de forma integrada, projetos de urbanização de assentamentos precários. (MCIDADES, 2004).

Seguindo parâmetros e exigências do subprograma de desenvolvimento institucional (DI), foi elaborado o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), considerado um marco no processo de municipalização da gestão habitacional do município de Aracaju⁵⁶. Para composição deste plano foi elaborado um diagnóstico da situação habitacional - notadamente da população de baixa renda - bem como das condições administrativas apresentadas pela prefeitura municipal para a gestão habitacional, até aquele momento.

Após esta análise constatou-se que em Aracaju, assim como no restante do país, a política habitacional vinha sendo executada no âmbito Federal e Estadual, com uma participação ínfima do Município e/ou da população. Além disso, a situação habitacional foi considerada grave, uma vez que, se verificou um aumento acentuado no processo de favelização e pobreza no município. O PEMAS (2001) revelou a existência de 72 assentamentos subnormais na malha urbana de Aracaju em 2001, e que, a grande maioria estava situada em áreas de proteção ambiental: beira de rios e mangues.

⁵⁵ SEPLAN, 2001.

⁵⁶ SOUZA, 2009.

No levantamento elaborado pelo PEMAS, identificou-se ainda, que o Município não estava dotado de instrumentos urbanos (legais e institucionais) – leis, planos, órgãos gestores, sistema de informação - que permitisse sua participação na provisão de uma política habitacional, e que, até aquele momento, este contribuiu apenas com algumas obras pontuais e desarticuladas das outras políticas.

Sendo assim, o diagnóstico apontou as principais diretrizes para formulação de uma política habitacional gerida pelo município, capaz de atuar em prol da minimização dos problemas habitacionais consolidados ao longo dos anos. Este estudo deu origem ao principal programa habitacional municipal, até os dias de hoje: O Programa Moradia – Cidadã.

[...] o programa municipal de habitação ora elaborado busca definir as ações indispensáveis para estruturar e capacitar o gestor municipal e a sociedade civil organizada, para a execução de políticas urbanas-habitacionais solidárias e democráticas. (SEPLAN, 2001, p. 28).

De acordo com o texto do programa, este é o instrumento maior da política habitacional de interesse social da PMA, e tem o objetivo de “promover a melhoria das condições de habitação e aumentar a oferta de moradias compatíveis com a renda da população mais carente, de forma articulada com a política de desenvolvimento urbano e de forma sustentável social e ambientalmente” (SEPLAN, 2004).

O programa Moradia Cidadã representa uma mudança do ponto de vista administrativo, como consta no parágrafo único do artigo primeiro do Decreto 169 de 21 de maio de 2004, que regulamenta as diretrizes e normas operacionais do programa, Moradia Cidadã de habitação de interesse social; e mais, se propõe a ser um instrumento de política não apenas habitacional, como também de desenvolvimento urbano, como consta no Estatuto da cidade e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Decreto 169 de 21 de maio de 2004:

Art. 1º - [...]

Parágrafo Único: como moradia se entende o conjunto de condições físicas, urbanísticas e oferta de serviços necessários à vida urbana resultando sua aplicação num Programa Integrado de Habitação de Interesse Social, que contempla:

- a) A construção e adequação de unidades habitacionais;
- b) Regularizações fundiárias;
- c) Urbanização das áreas impactadas;
- d) Saneamento básico (água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos, iluminação pública;
- e) Transporte coletivo;
- f) Oferta de serviços de educação, saúde e assistência social, inclusive apoio de à geração de ocupação e renda;
- g) Educação ambiental e associativismo;
- h) Cuidados com o Meio Ambiente.

A matriz do PEMAS indicou as principais medidas indispensáveis à formulação da política de habitação do município de Aracaju, que estão articuladas às diretrizes de desenvolvimento urbano previstas no plano diretor. “Neste sentido a matriz propõe as ações indispensáveis na correção e complementação do aparato legal e gerencial da gestão urbana.” (SEPLAN, 2001, p. 126-128). Sendo as principais ações:

- Definição da Política Habitacional e de seus programas correlatos (regularização fundiária, oferta de habitação para a população de baixa renda - até 3 salários mínimos - prevenção de assentamentos subnormais). Para isso se faz necessário a criação e aperfeiçoamento dos instrumentos legais e previsão de recursos orçamentários destinados a esta política.
- Garantir a participação da sociedade civil, cumprindo assim metas previstas na Política de Habitação de Interesse Social (PHIS), através da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e da implementação do sistema de audiências públicas.
- Revisão e complementação da legislação ambiental, além da intervenção direta sob as áreas de proteção ambiental, uma vez que a maior parte dos assentamentos precários do município está localizada em áreas de preservação permanente.
- Deve ser institucionalizado um órgão gestor da política urbana do município, além da criação do fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.
- Garantir a capacitação da administração municipal, que implementará e supervisionará a política habitacional.
- É indispensável a aquisição de equipamentos e softwares, para dotar o gestor de condições técnicas necessárias à execução dos programas;
- Padronização dos processos relativos ao planejamento urbano e habitacional e de fiscalização do uso e ocupação do solo.
- Para formulação de políticas consistentes e integradas é necessário ainda um Sistema de Informações Urbanas (SIU), georeferenciadas em bases cartográficas.
- Rever e regulamentar os instrumentos de política urbanística contidos no PDDU e nos códigos específicos, como por exemplo, garantir que a definição das Áreas Especiais de Interesse Social, possibilite uma ocupação ordenada do solo.

Estas correções e complementações evidenciam a falta de aparato institucional e legal do poder público municipal até aquele momento, tornando-se indispensável a

concretização destas indicações e principalmente a definição de uma estrutura administrativa que regule e fiscalize o processo.

Além do programa Moradia Cidadã, principal programa habitacional de gestão local, a prefeitura municipal também aderiu ao Programa de Arredamento Residencial (PAR) do Governo Federal, que passou a atuar no município, com a construção de novas unidades habitacionais, a partir de 2001. As ações deste programa serão detalhadas a seguir.

Em 2003, é criado o Ministério da Cidade, e em 2004 é aprovado o Programa Nacional de Habitação, que pretende solucionar o déficit habitacional a partir da ação integrada dos três níveis de governo, coordenados pelo Governo Federal, por intermédio do Ministério das Cidades⁵⁷.

A Política Nacional de Habitação propõe a divisão do Sistema Nacional de Habitação em dois subsistemas, um destinado ao mercado e outro a promoção de habitação de interesse social, ou seja, para a população com renda até 3 salários mínimos, onde se concentra grande parte do déficit habitacional. Esta divisão tem a intenção de garantir que os recursos sejam realmente investidos em habitação para a população mais carente, uma vez que diante das leis de mercado, as habitações produzidas são destinadas à população que pode pagar por elas. (SEPLAN, 2010).

Dessa forma, espera-se evitar que a classe média – com condições de ser atendida pelo mercado – se aproprie dos recursos subsidiados, como ocorreu nos anos que antecederam a nova PNH, quando uma parcela pequena dos recursos públicos foi destinada à população com menos de 5 salários mínimos, na qual se concentra 92% do déficit habitacional. (SEPLAN, 2010).

Para isso foi elaborado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Interesse Social, que estarão à frente do arrecadamento e distribuição de verba para a promoção de habitação para as classes mais excluídas.

Para que os estados e municípios possam aderir a esta nova política, exige-se que os mesmos elaborem projeto de lei de criação de um Fundo e um Conselho Municipal ou Estadual de habitação, além de um Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Desta forma, em 30 de dezembro de 2004, a Lei nº 3.228, cria o Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho Deliberativo. De acordo com o Art. 1º desta lei o fundo “é criado com a finalidade de proporcionar lastro financeiro à execução de projetos e programas habitacionais de interesse social”, no âmbito do Município de Aracaju. O artigo 3º acrescenta que este fundo será gerido pela Secretaria Municipal de Planejamento, ouvido o Conselho

⁵⁷ Medida do Governo Lula.

Municipal de Habitação. O Artigo 4º determina que “[...] o Conselho Municipal de Habitação tem caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo e como objetivos básicos o estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de habitação”.

O Conselho é composto por 05 representantes do Poder Público, 11 representantes da Sociedade Civil, 03 representantes de Instituições ligadas à Produção e ao Financiamento do Desenvolvimento Urbano, 03 representantes de Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa e 01 representante das ONG’s. (SEPLAN, 2010).

Em 2010, foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que foi implantado mediante a lei municipal nº 112 de 17 de abril de 2012. Este instrumento da política habitacional do município foi elaborado mediante participação da população, que discutiu as questões habitacionais na 3ª Conferência das Cidades e no envio de sugestões através do *site* da prefeitura municipal.

Art. 2º O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Aracaju está baseado nos princípios, diretrizes e objetivos que norteiam a Política Nacional de Habitação, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal e as peculiaridades locais.

Este novo instrumento de planejamento da política habitacional local apresenta um diagnóstico das necessidades habitacionais em Aracaju, contendo dados quantitativos do cálculo do déficit habitacional da Fundação João Pinheiro. Foi dado destaque a concentração das necessidades habitacionais na classe detentora de renda inferior a 3 salários mínimos.

O diagnóstico do PLHIS (SEPLAN, 2010), elaborado quase 10 anos após o início da implementação da política habitacional do município, não revelou, quantificou ou analisou as ações da PMA até aquele momento. Apenas citou rapidamente que foi concluída obra de urbanização no bairro Coroa do Meio, e que estão em andamento obras nos bairros Porto Dantas e Santa Maria, como havia sido previsto pelo PEMAS.

Este diagnóstico mencionou o início da construção de um bairro novo, voltado a atender a demanda habitacional da população de renda menor que 3 salários mínimos, e de interesse social, com financiamento do novo programa do Governo Federal: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), porém não entrou em maiores detalhes.

As únicas ações que foram descritas e quantificadas neste diagnóstico, foram as novas unidades habitacionais construídas pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

Todas estas ações da prefeitura municipal serão detalhadas (quantitativo, localização, financiamento, execução) nos itens a seguir. Observou-se uma grande produção de novas

unidades habitacionais financiadas pelo governo federal, através dos programas Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e poucas ações de urbanização e trabalhos sociais e ambientais nos assentamentos precário.

No texto do diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social foi destacado atraso na conclusão do trabalho por conta da dificuldade em conseguir as informações necessárias. Para elaboração desta dissertação também foram encontradas inúmeras dificuldades, tanto na coleta de dados, como na interpretação dos mesmos, uma vez que as ações da Prefeitura Municipal não se encontram organizadas. As informações sobre os programas a nível federal (PAR e PMCMV) foram facilmente obtidas na Caixa Econômica Federal. Já para quantificar e analisar as demais ações da Prefeitura Municipal foi necessário buscar notícias divulgadas no *site* da prefeitura⁵⁸, além de entrevistar os técnicos que trabalham diretamente com esta política.

Com ressalvas do programa de urbanização da Invasão Coroa do Meio, finalizada em 2006, sobre a qual já se encontra inúmeras informações publicadas, as outras ações da prefeitura municipal não estão claramente descritas em nenhuma publicação dos órgãos responsáveis, ou material bibliográfico a que se teve acesso até o momento.

4.1.1 Estrutura Administrativa da política habitacional regida pela Prefeitura Municipal de Aracaju

A expansão urbana e o crescimento populacional da cidade de Aracaju não foram acompanhados pelo desenvolvimento institucional e de gestão da política urbana no âmbito municipal.

De acordo com texto do Programa Moradia Cidadã (SEPLAN, 2001), até aquele momento nunca existiu um órgão público municipal destinado a gestão da política habitacional, logo, há poucos registros de ações da prefeitura municipal referentes à provisão de melhorias urbanas e habitacionais. Como citado no item anterior, a adesão do município ao programa Habitar Brasil/BID possibilitou as modificações necessárias para funcionamento dos órgãos municipais, responsáveis pela implantação da política habitacional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e da Lei Orgânica Municipal foi criada, pela Lei Municipal 1.659 de 26 de Dezembro de 1990, a Superintendência Municipal de Desenvolvimento Urbano (SUPLAN). “Esse deveria ser o órgão da

⁵⁸ Até mesmo no site da prefeitura, são divulgadas notícias com quantitativos e informações diferentes sobre cada ação da prefeitura, dificultando a compreensão desta.

administração indireta responsável pelo sistema de planejamento e controle urbanístico da cidade e pela execução e atualização do plano diretor⁵⁹,”

Porém, em meados da mesma década em que foi criada (década de 90), a SUPLAN foi extinta. Esta extinção teve como consequência a dispersão do planejamento urbano por vários órgãos da administração municipal. Estes órgãos e suas atribuições estão citados na Tabela 8:

Tabela 8 - Órgãos da Gestão Municipal que participam da Política Habitacional até 2001

Órgão	Competência
Empresa Municipal de Obras e Urbanismo (EMURB)	<ul style="list-style-type: none"> — Trata das obras e fiscaliza o uso do solo em Aracaju; — É a entidade executora dos programas habitacionais no município (Lei 1994/93), porém sua primeira atuação neste sentido é no ano de 2001; — Conta com duas diretorias que agem diretamente no tocante à habitação: Diretoria de Obras e Habitação e Diretoria de Urbanismo. Esta última possui uma Divisão de Fiscalização que faz o cadastramento dos assentamentos precários no município, porém não atua na contenção deste número.
Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN)	<ul style="list-style-type: none"> — Órgão responsável pela gestão urbana do município e pela captação de recursos destinados ao desenvolvimento urbano; — Possui em seu organograma a Diretoria de Planejamento e Legislação Urbana, responsável pela normatização e planejamento urbano. Entretanto sua atuação na elaboração e direcionamento das políticas habitacionais locais é muito limitada.
Fundação do Trabalho (FUNDAT)	<ul style="list-style-type: none"> — Não possui atribuição legal para desenvolver ações relativas à habitação, porém possui em seu organograma a Divisão Operacional que em parceria com a Caixa Econômica coordena o PAR*, no âmbito municipal e também participa do Programa Morar Melhor, recebendo verba⁶⁰ para construção de casas no regime de mutirão. <p>*Neste momento este programa ainda não tinha se concretizado em Aracaju.</p>
Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC)	<ul style="list-style-type: none"> — Vem atuando no cadastramento e ações de defesa civil. — Atua no tocante ao problema habitacional através da Divisão de Apoio à Moradia, do Departamento de Ação Social, porém apenas com medidas paliativas de assistência e orientação à população favelada no tocante a remoções e relocações, períodos de agravamento das situações climáticas, entre outros. Além de fazerem levantamento e cadastro das famílias que vivem em assentamentos precários.

Tabela elaborada pela autora.

Fonte: Programa Municipal de Habitação “Moradia Cidadã”. SEPLAN, 2001.

⁵⁹ Programa Municipal de Habitação “Moradia Cidadã”. SEPLAN, 2001.

⁶⁰ Recursos da União, repassados pela Caixa Econômica Federal.

Diante destas atribuições dos órgãos públicos em Aracaju, antes da reformulação prevista pelo Plano Diretor (2000) e também pelas diretrizes do PEMAS (2001), percebeu-se que não existia um órgão público específico que coordenasse as ações referentes à habitação. Estas funções estavam espalhadas em diversos órgãos, inclusive o mais atuante até este momento (FUNDAT) nem sequer possuía atribuições legais para exercer tal papel.

No diagnóstico da situação habitacional elaborado pelo PEMAS (2001) destaca-se a seguinte situação: “[...] até então as condições de articulação desses órgãos municipais têm sido limitadas assim como a própria definição da política habitacional do município.”

O Plano Diretor (2000), em seus artigos 172 a 175, determina que seja instituído um órgão gestor do desenvolvimento urbano e de um sistema de informações urbanas, gerando novas demandas à administração pública.

Porém, em levantamento recente (2010) realizado para composição do diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em Aracaju, não foi observada a criação de um novo órgão voltado para a gestão da política urbana no município, mas sim a modificação dos órgãos já existentes para atender esta demanda, a partir destas diretrizes apontadas pelo PDDU e pelo PEMAS. Ou seja, a partir de 2001, a estrutura administrativa destes órgãos passou por algumas transformações, principalmente a SEPLAN, como pode ser observado na Tabela 9, abaixo.

Tabela 9- Órgãos da Gestão Municipal que participam da Política Habitacional atualmente

Órgão	Competência
Empresa Municipal de Obras e Urbanismo (EMURB)	<ul style="list-style-type: none"> — 1 - Diretoria de Obras: desenvolver projetos técnicos de habitação como de pavimentação, de micro e macro drenagem, de rede coletora de esgoto, de construção de escolas, CRAS – centro de referência da assistência social, de unidades produtivas, de construção de unidades habitacionais, orçamentos e especificações técnicas, fiscalização das obras contratadas. — 2 - Diretoria de Urbanismo: fiscalização e licenciamento de obras de edificação e de parcelamento do solo; fiscalização e controle das intervenções nas vias públicas; constituição e manutenção de bancos de dados e cadastros de instalações, equipamentos e infraestrutura visando subsidiar o planejamento urbano; elaboração de pareceres, avaliações e perícias de engenharia; levantamentos e laudos cabíveis à regularização fundiária nos projetos da PMA, bem como dos imóveis da EMURB.
Secretaria Municipal de Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> — I. Planejar ações que contemplem a prevenção e o controle de ocupações; — II. Propor programas e ações com vistas a redução do déficit

Órgão	Competência
(SEPLAN)	<p>habitacional;</p> <ul style="list-style-type: none"> — III. Promover estudos relativos a ocupações, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos precários; — IV. Propor formas de participação da comunidade nos assuntos relacionados à política habitacional; — V. Promover e propor o mapeamento de novos terrenos para habitação de interesse social; — VI. Executar ações para monitorar e avaliar as áreas de assentamentos precários; — VII. Promover estudos de uso de materiais e novas técnicas que possibilitem redução do preço da habitação de interesse social; — VIII. Elaborar normas e regulamentos relativos à política habitacional de interesse social; — IX. Definir e coordenar a política habitacional de interesse social do Município executando o Programa Moradia Cidadã; — X. Promover estudos para definir programas e ações de regularização fundiária; — XII. Executar parcerias com entidades e programas nacionais e internacionais para desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social; — XII. Coordenar a execução e prestação de contas de programas habitacionais com recursos de convênios e/ou contratos de repasse; — XIII. Prestar assessoria ao Conselho Municipal de Habitação. — XIV. Prestar assistência técnica à população na construção de moradias para famílias de até 3SM. — 1 - Diretoria de Planejamento e Gestão Urbana: Elaboração, revisão e aplicação da legislação urbana pertinente, definição de diretrizes, contratação e acompanhamento dos projetos urbanísticos e de habitação, execução dos projetos arquitetônicos e contratação dos projetos complementares dos equipamentos públicos. — 1.1 - Coordenadoria de Geoprocessamento: registro fotográfico, identificação e georreferenciamento das unidades a serem remanejadas, geração de mapas e imagens com localização das áreas envolvidas. — 1.2 - Coordenadoria de Habitação: Responsável pela coordenação do Programa Moradia Cidadã, levantamento de necessidades e encaminhamento para elaboração de projetos de Habitação. — 1.2.1 - Departamento de Assistência Social: Coordena operacionalmente o eixo do trabalho social denominado “Suporte às Intervenções Físicas de projetos habitacionais”, do qual são parceiros específicos a EMURB. — 1.2.2 - Departamento de Regularização Fundiária: Com o apoio da Procuradoria, desenvolver e gerenciar os projetos de regularização fundiária de atuação integrada em áreas de assentamentos precários e ou de interesse social

Órgão	Competência
Fundação do Trabalho (FUNDAT)	<ul style="list-style-type: none"> — 1 - Diretoria Operacional - DIROP - Gerenciar e executar as atividades dos Projetos Técnicos Sociais. Desenvolver programas e projetos relativos a área de profissionalização e geração de trabalho e renda para os beneficiários dos projetos de habitação de interesse social; Promover cursos profissionalizantes para os beneficiários dos projetos de habitação de interesse social; — 1.1 – ASPLAN: coordenar o cadastramento dos programas PAR e MINHA CASA MINHA VIDA.
Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SEMASC)	<ul style="list-style-type: none"> — Elaborar e implementar os Projetos de Trabalho Técnico Social que dão apoio necessário para o desenvolvimento integrado de ações junto à população beneficiária de projetos de habitação de interesse social, além do apoio indispensável ao bom andamento das obras previstas e a mediação dos conflitos que venham a surgir frente as limitações e possibilidades da intervenção. — 1. -Diretoria de Assistência Social e Cidadania — 1.1.Gerencia de benefícios emergências — Cadastramento de famílias para os projetos habitacionais de urbanização de assentamentos precários — Dar apoio em situações emergenciais aos moradores de áreas de risco que precisem de remoção.

Tabela elaborada pela autora.
 Fonte: SEPLAN. Plano Local de Habitação de Interesse social (PLHIS). Produto 2 – Diagnóstico, 2010, pg. 168.

A SEPLAN passou a ser o principal órgão municipal gestor da habitação e coordenador do Programa Moradia Cidadã. Porém, além das competências listadas na Tabela 10, referentes apenas à questão habitacional, este também é o principal gestor das outras políticas de desenvolvimento urbano do município. A antiga Diretoria de Planejamento e Legislação Urbana (2001) foi transformada em Diretoria de Planejamento e Gestão Urbana, e a ela foram incorporadas duas coordenadorias: a Coordenadoria de Geoprocessamento e a Coordenadoria de Habitação, que por sua vez se subdivide em Departamento de Assistência Social e Departamento de Regularização Fundiária.

Em entrevista com a economista Lúcia Falcón, Secretária de Planejamento do Município no período entre 2001 e 2006, momento em que aconteceram estas modificações, ela afirmou que no início desta gestão, a SEPLAN era uma secretaria de planejamento orçamentário e a EMURB deveria ser o órgão destinado ao planejamento urbano do município, porém, o mesmo não estava estruturado para atender a tais atribuições. Faltavam estrutura administrativa e, também, técnicos que pensassem o direcionamento destas políticas de planejamento urbano.

Ela acrescenta, ainda, que este não era um problema apenas de Aracaju, mas da maioria das cidades brasileiras. Assim como as outras cidades, a Prefeitura Municipal de Aracaju, foi obrigada a estruturar seus órgãos e capacitar seus técnicos diante das modificações sofridas na política urbana a nível nacional, por conta das modificações na legislação urbana e ambiental, e do aumento as exigências para aprovação de recursos do Governo Federal.

Ela acrescenta que a partir do governo do prefeito Marcelo Déda (2001 – 2006), a SEPLAN passou a ser responsável pela política urbana do município (incluindo a política habitacional), juntamente com a EMURB. Ainda segundo Lúcia Falcón, uma importante modificação foi introduzida naquele momento: o modo de pensar esta política de forma integrada, tanto do ponto de vista da obra física, quanto do social e ambiental.

Seguindo a diretriz do PEMAS, 2001, que previu a criação de um sistema de informações urbanas georeferenciado, foi criada a Coordenação de Geoprocessamento, e as bases cartográficas em Aracaju passam a ser organizadas, corrigidas e georeferenciadas. Em 2001 foi implantada a tecnologia de informação geográfica, na gestão urbana de Aracaju, e entre 2003 e 2005 foi contratada uma nova base cartográfica para a cidade⁶¹.

Como se percebe, a SEPLAN, embora não seja um órgão voltado exclusivamente para a política habitacional, foi onde se concentrou a maior parte das atribuições ligadas a esta política. Outra modificação benéfica sofrida por este órgão foi a criação, do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CONDURB (ao qual a política habitacional era ligada) e posteriormente do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação, o que permitiu a participação efetiva da gestão municipal e da sociedade civil na política habitacional.

Nos outros órgãos: EMURB, SEMASC e FUNDAT, não percebe-se grandes mudanças quando ao trato das questões habitacionais, apenas na SEMASC alguns de seus departamentos tiveram alterações nos nomes, mas as atribuições permaneceram as mesmas, e o FUNDAT, que antes era apontado como coordenador do PAR - mesmo em 2001, quando o programa ainda não estava em funcionamento, é atualmente responsável apenas pela coordenação do cadastramento dos programas PAR e PMCMV, que substituiu o PAR (em 2009)

Ainda em 2001, evidenciou-se a falta de um banco de dados sistematizado que reunisse as informações pertinentes à questão habitacional em Aracaju. O diagnóstico do

⁶¹ CORDOVEZ, 2005 e SANTANA 2010.

PEMAS ressaltou que estas informações estavam espalhadas e desarticuladas em órgãos públicos e nos outros atores que participavam desta política (CEHOP, CEF, INOCOOP, EMURB, SEPLAN, e empresas privadas do ramo da construção civil).

Este banco de dados ainda não existe em nenhum dos órgãos citados acima, durante o desenvolvimento da pesquisa de campo desta dissertação, a dificuldade na obtenção de dados nos órgãos públicos foi marcante. Desta forma, tornou-se imperioso recorrer a antigos funcionários, que gentilmente cederam documentos e dados dos seus acervos pessoais e concederam entrevistas, donde foram obtidas algumas informações que nortearam, também, esta dissertação.

Lúcia Falcón ainda acrescentou que, a principal contribuição da gestão da Prefeitura Municipal naquela oportunidade, quanto às políticas urbanas, foi proporcionar aos técnicos do poder público e a população, o conhecimento e a apropriação da cidade, mediante a disponibilização dos diagnósticos e planos elaborados, e da implantação do sistema de georeferenciamento. Antes disso pouco se conhecia sobre a cidade de Aracaju e seus processos intra-urbanos.

Embora a estrutura administrativa dos órgãos voltados para o desenvolvimento urbano do município tenha sofrido modificações significativas e tenham sido realizados importantes estudos, que permitiram o conhecimento da realidade urbana e habitacional do município, ainda funciona como uma estrutura desarticulada. Durante esta pesquisa, a maior dificuldade foi conseguir informações a respeito das ações efetivas da PMA referentes a sua política habitacional, uma vez que estas estão fragmentadas em diversos órgãos.

4.2 Breve diagnóstico da situação habitacional e a urbanização de assentamentos subnormais:

Como dito anteriormente, as ações da prefeitura municipal referentes à política habitacional, são determinadas pelo programa Moradia Cidadã, e estão baseadas no diagnóstico da situação habitacional no município elaborado pelo PEMAS.

Para definir estas ações (urbanização de assentamentos precários, trabalho social e ambiental junto a estas comunidades, provisão de novas unidades habitacionais, entre outros), primeiramente foi delimitado o déficit habitacional do município, seguindo os princípios metodológicos desenvolvidos pela fundação João Pinheiro⁶², posteriormente foram adotados

⁶² Déficit Habitacional no Brasil, Brasília, 1995.

padrões de “subnormalidade” para que estes assentamentos pudessem ser identificados e pontuados na malha urbana de Aracaju.

Após a delimitação, essas áreas passaram por um processo de hierarquização, no qual se utilizou da metodologia de pontuação dos padrões de “subnormalidade”, para que o somatório dessas condições pudesse definir quais seriam as áreas que teriam prioridade de intervenção.

Este diagnóstico foi elaborado no ano 2001, quando foram pontuados 72 assentamentos subnormais, porém foram cadastrados apenas 52, uma vez que os outros 20 só foram pontuados no final da pesquisa de campo. Além disso, a Zona de Expansão não estava inclusa na área delimitada para esta pesquisa, em resumo, todos os assentamentos localizados nesta área não foram considerados.

Atualmente (2012), mais de dez anos depois da realização deste primeiro diagnóstico - marco na política habitacional de Aracaju - se faz necessário a atualização e reavaliação dos dados. O Plano Local de Habitação de Interesse Social elaborado recentemente - PLHIS (SEPLAN, 2010) continua utilizando este levantamento do PEMAS (SEPLAN, 2001).

Em 2001⁶³ foi levantado um déficit habitacional de 23.751 domicílios, dos quais 13.371 unidades necessitam de reposição de estoque e 10.380 encontram-se em situação precária, carecendo de melhoria urbanas. O cálculo do déficit se dividiu de acordo a tabela a seguir.

Tabela 10 – Estimativa do déficit habitacional em Aracaju(2001)

Déficit de moradias que necessitam de reposição do estoque	
Domicílios situados em áreas de risco	1.056
Domicílios situados em área de preservação ou pública	3.186
Domicílios construídos em sucata ou taipa que necessitam ser removidos	89
Famílias locatárias de quartos de vila que recebem até três salários mínimos	3.110
Famílias que residem em um mesmo domicílio com outra família denominada principal	5.930
Total	13.371
Déficit de moradias inadequadas que necessitam melhorias habitacionais e urbanas	
Domicílios construídos em alvenaria ou taipa que necessitam de melhorias urbanas	10.380
Total do déficit de domicílios com famílias de rendimento de até três salários mínimos	23.751

Fonte: SEPLAN, SMASC, IBAMA e Defesa Civil *apud* PEMAS (2001)

⁶³ Publicado no PLHIS (SEPLAN, 2010) o déficit habitacional de 20.851 Unid. Habit. que necessitam de reposição ou incremento do estoque e 26.149 que necessitam de melhorias urbanas.

Se considerarmos 4 habitantes por residência, este déficit será de 95.000 habitantes, para uma população de 460.898⁶⁴ habitantes, ou seja, aproximadamente 20% da população aracajuana vive em uma situação de habitabilidade precária.

Dos 52 assentamentos precários analisados (destacando que 52 não é o total de assentamentos na cidade), 14 estão em área de lixo (6.912 domicílios), 36 em área sujeita a inundação (11.649 domicílios), 14 em área sujeita a deslizamento (2.440 domicílios), 12 em área sujeita a desabamento (5.776 domicílios), 24 em área de preservação permanente (7.932 domicílios).

Após o cálculo do déficit e tipificação das áreas de assentamentos precários, esses assentamentos foram mapeados e hierarquizados⁶⁵. Os indicadores para o somatório foram divididos em quatro itens básicos: (a) o percentual da população da área em relação ao conjunto da população do município situada em assentamentos subnormais; (b) o tipo da área sobre a qual se situa a ocupação; (c) o grau de precariedade do assentamento, (d) e outros indicadores.

Destes itens, os mais relevantes no somatório são a população e o número de unidades habitacionais de cada aglomerado, já que se deseja atender um maior número de pessoas que vive em situação de precariedade. De acordo com a tabela de tipificação dos 52⁶⁶ assentamentos precários estudados, apenas 5 foram considerados grandes aglomerados subnormais, os outros 47, de pequeno porte.

Outros fatores que pesaram na hierarquização destes assentamentos estavam dentro do indicador (d) - outros fatores, que foram: a renda da população que reside nas áreas; e o fato de existir alguma ação do ministério público, uma vez que este fator faz com que as intervenções sejam ainda mais urgentes.

Dessa forma, foram definidas áreas que, no somatório de pontos, teriam prioridade em receber intervenções realizadas pela gestão habitacional da prefeitura municipal de Aracaju, em parceria com outros órgãos do governo estadual, federal e da iniciativa privada.

Na maioria dos assentamentos identificados neste estudo, deverão ser executadas as seguintes intervenções: elaboração e/ou atualização de cadastros; urbanização e regularização fundiária; recuperação de áreas sujeitas a risco de inundação; construção de habitação de interesse social; recuperação ambiental das áreas; obras de pavimentação e drenagem; obras de construção civil, ligações domiciliares; abastecimento de água; recuperação ou construção do sistema viário; iluminação pública; coleta de resíduos sólidos. (SEPLAN, 2001, p. 115).

⁶⁴ Dados do IBGE. Censo, 2000.

⁶⁵ Como apenas 52 assentamentos foram cadastrados, apenas estes entraram no cálculo.

As três primeiras áreas, ou seja, aquelas que apresentam um somatório maior da situação de precariedade habitacional e urbana, foram: 1º - Invasão do Coqueiral, no bairro Porto Dantas – Zona Norte; 2º - Invasão Canal Santa Maria e Invasão do Arrozal, no bairro Santa Maria – Zona Sul (sudoeste); 3º - Invasão Coroa do Meio/ Loteamento Jardim Atlântico, no bairro Coroa do Meio – Zona Sul.

4.2.1 Urbanização da Invasão Coroa do Meio

A primeira ação de urbanização da prefeitura municipal foi na invasão da Coroa do Meio⁶⁷, finalizada em 2006. Somente após a finalização desta intervenção, foram iniciadas as urbanizações nas outras áreas apontadas pelo PEMAS como prioritárias: invasões no bairro Porto Dantas (zona Norte) e Santa Maria (zona Sul), ainda não concluídas.

O bairro Coroa do Meio, zona sul do município, tem seu território ocupado pela população de alta renda e também pelos hotéis e pousadas, e se situa próximo a região das praias. A invasão da Coroa do Meio está localizada numa área, cuja imagem foi difundida como cartão postal da cidade no desenvolvimento da atividade turística em Aracaju: a Orla de Atalaia (figura 33).

Como descrito anteriormente, no capítulo 3 desta dissertação, o bairro Coroa do Meio foi um projeto de formação de um novo bairro em uma área que apresentava uma série de fragilidades ambientais e desarticulado da cidade. O projeto de construção deste novo bairro foi dividido em 4 etapas, iniciado no final da década de 70 e concluído na década de 90. Foi justamente nesta última etapa, em uma área remanescente de preservação, que uma população paupérrima, composta em sua maioria de pessoas vindas do interior do estado, passou a ocupar a área onde o acesso dificultou a fiscalização dos órgãos de controle. A ocupação aconteceu entre o final da década de 80 e início da década de 90 (Figura 34). (NOGUEIRA, 2004 e ALMEIDA, 2008).

⁶⁷ Ver localização no Mapa 7.

Figura 33 - - Orla de Atalaia atualmente

Fonte: DINIZ, 2009.

Figura 34 - Invasão da Coroa do Meio, final dos anos 80

Fonte: SEPLAN apud NOGUEIRA, 2004, p. 242.

A Invasão da Coroa do Meio (Figura 35) era composta por um conjunto de palafitas, construídas de sucata ou alvenaria, sobre uma área de preservação permanente: manguezal. De acordo com a tabela de tipificação do PEMAS, este assentamento situa-se sob uma área onde existe a presença de lixões e alagados, está susceptível a inundações e desabamentos.

Foram contabilizadas um total de 2.439 unidades habitacionais e uma população de aproximadamente 7.829 habitantes. Esta área pertencia à União.

Figura 35 - Invasão da Coroa do Meio, antes da intervenção do Programa Moradia Cidadã

Ocupação e desmatamento do manguezal

Fonte: SEPLAN. Coordenação de Habitação, 2000

Na tabela de hierarquização do PEMAS esta área estava em terceiro lugar na lista das áreas prioritária a receber intervenções, porém, de acordo com a justificativa da Prefeitura Municipal, esta foi a primeira área a receber intervenções da política habitacional da prefeitura, devido aos antecedentes históricos, uma ação que tramitava no Ministério Público para desocupação da área de preservação permanente, o compromisso firmado com a comunidade e o fato de já existirem estudos e projeto para a área. (SEPLAN, 2001).

De acordo com Vieira (2011), a justificativa da Prefeitura Municipal é contraditória. Ele levanta a possibilidade de esta área ter sido a primeira a receber melhorias pelo fato de

estar inserida em uma área com fortes atrativos econômicos e turísticos, e por estar próximo às praias e ao shopping Riomar.

A proposta de urbanização da Invasão da Coroa do Meio foi lançada ao público em 2001. O projeto foi realizado, no âmbito municipal, pelo programa Moradia Cidadã e financiado pelo programa do Governo Federal Habitar Brasil - BID. Após passar por uma série de dificuldades: resistência da comunidade, problemas para a abertura de avenida que tornaria a área mais acessível, surgimento de novas invasões durante o processo de cadastramento das famílias, atrasos nos prazos dos tramites legais e da verba do financiamento, finalmente a obra foi inaugurada em 30 de março de 2006.

Ao final desta obra foram removidas 600 moradias subnormais, feitas de sucata e/ou assentadas sobre o mangue, e foram construídas 650 novas moradias de alvenaria (Figuras 36 e 37). Foram construídos a avenida perimetral, juntamente com um muro de arrimo e uma calçada de concreto de mais de 2,5 km, novas vias e ciclovias, além das outras vias já existentes, que foram pavimentadas, tornando possível o acesso a área. A escola e a creche do bairro foram reformadas, entre outras obras de melhorias, além do processo de educação ambiental e de recuperação e preservação do mangue. (ALMEIDA, 2008 e FRANÇA e CRUZ, 2005).

A invasão da Coroa do Meio, era um assentamento bem consolidado, iniciado há mais de 30 anos. Esta também passou pelo processo de regularização fundiária onde foram conferidos 3.000 títulos de concessão de direito real de uso, de forma não onerosa para população com renda menor que 3 salários mínimos. Até o atual momento, as únicas áreas que receberam cessão do direito real de uso foi a Invasão da Coroa do Meio e o loteamento São Carlos, na Zona Norte da cidade, onde foram conferidos 365 títulos. (SEPLAN, 2006).

Figura 36 - Foto da área urbanizada (2004-2006). Novas unidades construídas

Fonte: Acervo fotógrafo Edson Araújo apud ALMEIDA, 2008, p. 114

Figura 37 - Novas unidades habitacionais concluídas (2004-2006)

Fonte: Acervo da Coordenação de Habitação – SEPLAN

4.2.2 Urbanização da Invasão Coqueiral

Além da Coroa do Meio, foram iniciadas obras de intervenção na invasão Coqueiral, no bairro Porto Dantas, zona Norte da cidade, no limite com o município de Nossa Senhora do Socorro (Figura 38). As intervenções neste bairro ainda não foram finalizadas.

Figura 38 - Área aproximada da Invasão Coqueiral.

Localizada no bairro Porto Dantas - Zona Norte. Linha vermelha indica Av. Euclides Figueiredo, que dá acesso ao município vizinho N. S. Socorro

Fonte: Google Earth, 2012.

Das ocupações de grande porte do município, a invasão Coqueiral é a mais recente, iniciada a cerca de 13 anos atrás com o estabelecimento de 300 pessoas vindas de vários municípios de Sergipe e de Alagoas. (Programa Aracaju Morar-Legal).

A Figura 38, acima, ilustra a localização desta ocupação no extremo Norte da cidade, próxima ao limite municipal, uma região de grandes vazios urbanos. Esta área da cidade de Aracaju é conhecida por uma pequena parcela da população, o que contribui para o esquecimento desse local pelo poder público.

De acordo com o diagnóstico do PEMAS (2001), esta ocupação irregular está localizada em uma área insalubre, com a presença de lixões e alagados, além das unidades sofrerem risco de inundações, desabamento e deslizamento, por ocuparem uma região de relevo acentuado, com mais de 30% de declividade⁶⁸. A ocupação está em uma área de preservação permanente, cujo proprietário é o Banco do Brasil. Quando o diagnóstico foi realizado, apresentava cerca de 2.000 domicílios, sendo 70% de alvenaria e 30% de sucata, para uma população de 10.000 habitantes.

⁶⁸ SEPLAN, 2006.

De acordo com o diagnóstico do Programa Aracaju Morar-Legal, desenvolvido em 2006 com o objetivo de realizar a regularização fundiária⁶⁹ dos assentamentos apontados pelo PEMAS, foram previstas para esta área ações de regularização fundiária e urbanização com financiamento do Programa Habitar Brasil BID. Este estudo revela a necessidade de serviços e equipamentos públicos para essa área, e a comunidade reivindica por pavimentação das vias, esgotamento sanitário, entre outros serviços (Figura 39).

Figura 39 - - Invasão Coqueiral em 2001

Fonte: PEMAS, 2001.

As figuras acima, registradas em 2001 pela equipe de elaboração do PEMAS, ilustram as características ainda rurais desta ocupação e a precariedade de infraestrutura, dos serviços e das habitações. A Figura 40 retrata a situação atual do assentamento, que quase não se modificou.

⁶⁹ Até o atual momento essas regularizações não foram concretizadas, apenas as anteriormente citadas, Invasão São Carlos e Coroa do Meio.

Figura 40 - Invasão Coqueiral em 2010

Fonte: Imagem do Google Earth, 2012.

Além das obras de urbanização, também foram construídas 369 unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida próximas a esta ocupação, com a finalidade de reassentar as famílias que tiveram suas casas removidas pela prefeitura, por estarem em situação de risco, insalubridade ou por serem construídas de sucata. A construção de novas unidades será tratada no item 4.3 deste capítulo.

4.2.3 Urbanização das Invasões Canal de Santa Maria e Arrozal

Também estão sendo realizadas obras de urbanização nas ocupações precárias localizadas no bairro Santa Maria, invasões à beira do canal Santa Maria (Figura 41). Essa área está situada no extremo sudoeste do município de Aracaju, fazendo fronteira com o município de São Cristóvão. No diagnóstico do PEMAS, elaborado em 2001, essa região é chamada de Zona de Expansão, uma vez que o bairro Santa Maria só foi instituído em 2002.

As ocupações nessa área, distante da malha urbana da cidade e de difícil acesso, foram iniciadas no final da década de 80 pelo Governo do Estado, mediante sua política habitacional. Nesta área foram construídas inúmeras unidades habitacionais em diferentes épocas, como já foi detalhado no capítulo anterior, para abrigar pessoas vindas do interior de outros Estados, e também de ocupações irregulares constituídas na malha urbana de Aracaju.

Figura 41 - Área aproximada dos assentamentos subnormais Canal de Santa Maria e Arrozal

Delimitados na cor rosa.

Fonte: Imagem do Google Earth, 2012

Estas invasões estão situadas em área insalubre, com a presença de lixo e alagadiços, apresentando riscos de inundações e desabamento. Estão dentro de uma área de preservação permanente. No período em que foi realizado o diagnóstico (2001), esse local apresentava 81 domicílios, sendo 70% de sucata ou taipa e sucata e 30% de alvenaria, e contava com uma população de 405 habitantes.

O diagnóstico do PEMAS destaca as condições de habitabilidade do local:

A área é de pouca acessibilidade, bastante inóspita do ponto de vista da paisagem urbana. Tem pouca infraestrutura e apresenta sérios problemas, tanto ambientais quanto de segurança pública. A sensação primeira na observação da área é a de ter se transformado num vazadouro dos conflitos habitacionais de Aracaju. (PEMAS, 2011, p. 116).

De acordo com diagnóstico do Programa Aracaju Morar – Legal (SEPLAN, 2006), a drenagem e pavimentação nesta área são precárias, principalmente às margens do canal Santa Maria e do rio Pitanga (Figura 42). Não existe rede de esgoto e os dejetos são despejados nos corpos d'água sem passar por nenhum tratamento. Existe uma rede de energia elétrica, porém esta é usada de forma clandestina pelos moradores. A coleta de lixo não atinge nem 50% das famílias.

Figura 42 - Invasão Canal de Santa Maria. Habitações de sucata e área insalubre

Fonte: Imagem do Google Earth, 2012.

Enfim, a comunidade carece de uma série de serviços públicos, de infraestrutura urbana, melhoria das unidades habitacionais, etc. Faz-se necessário também, a remoção de algumas moradias que foram implantadas em faixa *non aedificandi*, que em área de preservação permanente. (Figura 43).

Figura 43 - Invasão do Arrozal, às margens do canal

Fonte: Imagem do Google Earth, 2012

Como visto são necessárias uma série de intervenções urbanísticas, contudo, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMASC) já atua na área por meio de diversos programas sociais (VIEIRA, 2011). As obras de urbanização e reconstrução de unidades habitacionais foram iniciadas, além disso, foi construído o conjunto Vitória de Santa Maria pelo Programa Minha Casa Minha Vida⁷⁰.

4.3 Produção de novas unidades habitacionais:

Enquanto o item anterior tratou das principais ações do programa moradia-cidadã, referentes à urbanização dos assentamentos subnormais previstas pelo PEMAS, neste item, serão apresentados os dados da política de construção de novas unidades habitacionais.

Nos planos e diagnósticos elaborados pela PMA (SEPLAN, 2001; SEPLAN, 2006; SEPLAN, 2010) são apresentadas críticas ao modelo de produção habitacional anterior, gerido pelo Governo do Estado, classificando-o como uma política de produção habitacional desarticulada, que promove a construção de habitação em massa, em áreas distantes e segregadas da cidade, e que não dá espaço à participação da população, entre outras.

Os mesmos planos traçam diretrizes de ação para a PMA, pautadas na priorização das ações de urbanização e regularização de assentamentos precários, gestão democrática e participativa das políticas urbanas, porém até este momento, observam-se poucas ações da prefeitura neste sentido.

O que se pôde observar foi uma grande quantidade de novas unidades construídas pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR), iniciado em 2001 e substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, e com a implantação de um novo bairro, com o objetivo de construir habitação para as classes menos favorecidas, financiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Orçamento Geral da União e também com contrapartida do município.

Em resumo, podemos citar iniciativas relevantes da PMA no sentido de gerir uma política habitacional mais justa e democrática (elaboração de diagnósticos, planos, instituição de conselhos deliberativos, urbanização de assentamentos precários), porém estas ações ainda são ínfimas se comparadas as novas unidades construídas sem a participação da população, e em áreas distantes e segregadas, analisadas nos itens que se seguem.

⁷⁰ Disponível em: www.aracaju.gov.br

4.3.1 Programa de Arrendamento Residencial (PAR)

Inicia-se no ano de 2001, com a construção dos Residenciais Vila Verde I e II e Mirassol (Figura44), na Zona de Expansão, a produção de um grande número de novas unidades habitacionais, por meio do Programa de Arrendamento Residencial, do Governo Federal em parceria com os municípios e com a Caixa Econômica Federal. São construídos enormes conjuntos habitacionais, uni e multifamiliares. Estes conjuntos habitacionais vão apresentar o mesmo padrão de localização dos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado nos anos anteriores.

Figura 44 – Primeiro conjuntos construído pelo PAR: Mirassol

Fonte: Lygia Carvalho, 2006

Em entrevista com o engenheiro Gustavo Lima, ex-funcionário do BNH, absorvido pela Caixa Econômica Federal, e atualmente Gerente de Desenvolvimento Urbano, as empreiteiras e construtoras privadas são as responsáveis pela construção das unidades habitacionais e, na maioria das vezes, da infraestrutura básica. A CEF é responsável pelo financiamento da habitação para as classes com renda de 03 a 06 salários mínimos. Ele acrescenta, que a prefeitura, através da FUNDAT⁷¹ apenas seleciona as famílias a serem contempladas pelo programa e em alguns poucos casos entra com a infraestrutura de vias e áreas públicas, através da EMURB.

⁷¹ A Fundação Municipal do Trabalho, FUNDAT, instituída pelo Decreto nº 16 de 03 de Janeiro de 1997 tem como objetivo desenvolver ações integradas através da qualificação profissional e da geração de trabalho, emprego e renda, voltadas à população da cidade. (Programa Aracaju Morar- Legal, 2006)

O engenheiro Gustavo acrescenta ainda, que a escolha dos terrenos é feita pela própria construtora. Observa-se que a iniciativa privada “estoca” terrenos em diversas áreas da cidade, nas bem localizadas ela constrói habitação para as faixas de renda mais altas, e nas áreas mais distantes e desvalorizadas, em parceria com o poder público, elas constroem unidades habitacionais para as classes mais baixas. O poder público compactua com a segregação socioespacial da população de baixa renda, uma vez que estes projetos estão sendo aprovados pela prefeitura.

No Mapa 7, observa-se que conjuntos do PAR foram construídos predominantemente na região sul e sudoeste do município de Aracaju, nos mesmos bairros onde já existiam habitações produzidas pelo Governo do Estado, como por exemplo: Jabotiana, São Conrado, Farolândia, Aeroporto – locais destinados à segregação das classes menos abastadas. Além destes bairros, vão ser construídos conjuntos completamente desarticulados da malha urbana consolidada, na Zona de Expansão do município (Figura 45).

Figura 45 - Conjuntos Vila Verde I e II e Mirassol, ano da entrega das unidades (2001)

Fonte: SEPLAN, 2001

Tabela 11 - Total de Unidades Habitacionais Construídas pelo PAR por Zona e Bairro⁷²

Zona	Bairro	Conjunto (Unid.)	Unidade (Uh)	Total (Uh)
Norte	Lamarão	3	364	364
Oeste	Siqueira Campos	1	175	742
	Capucho	1	407	
	Olaria	1	160	
Sul-Sudoeste	Aeroporto	9	1.186	5.349
	Jabotiana	7	1.184	
	Zona de Expansão	9	1.823	
	Farolândia	4	656	
	São Conrado*	1	500	
TOTAL				6.455

* Um dos maiores conjuntos do PAR do Brasil, segundo site da prefeitura municipal de Aracaju.

A Zona de Expansão de Aracaju, atualmente, é a área para onde a cidade está se expandindo. Além dos conjuntos do PAR (localizados mais à oeste, para o interior do território do município), estão localizados também, porém à beira mar, loteamentos e condomínios residenciais direcionados às classes mais altas. As duas tipologias habitacionais são construídas pelas iniciativa privada, porém seleciona-se a melhor localização para as classes mais altas.

A lei 873/1982 definiu todo o limite territorial de Aracaju como área urbana, e extinguiu toda zona rural do município⁷³. Esta lei divide a cidade em duas grandes áreas: Zona Urbana e Zona de Expansão Urbana.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aprovado em 2000, usou como parâmetro para o zoneamento ora em vigor, a possibilidade de adensamento conforme a infraestrutura disponível em cada uma dessas zonas. A área delimitada como zona urbana pela lei de 873/82 foi subdividida em cinco zonas de adensamento preferencial e duas zonas de adensamento básico. Já a zona delimitada anteriormente como zona de expansão urbana foi caracterizada pelo plano como Zona de Adensamento Restrito (ZAR).

Esta restrição foi instituída, uma vez que, esta área ainda apresenta características rurais e é desprovida de infraestrutura e serviços urbanos básicos. Porém a quantidade de novos empreendimentos na Zona de Expansão, tanto do PAR como da iniciativa privada, comprova que não estão sendo atendidos os parâmetros de restrição do adensamento nesta área.

⁷² Fonte: CEF, 2012.

⁷³ A Zona Rural deixa de existir conforme determinação legislativa, porém ainda existem neste perímetro áreas com características rurais, principalmente na porção sul da cidade, delimitada como área de expansão urbana.

Salienta-se que existe uma ação do Ministério Público que proibiu atualmente a construção de novos empreendimentos nesta área, após uma grande enchente, ocorrida no ano de 2011, que trouxe problemas para área. Este fato comprovou a insuficiência no sistema de drenagem e saneamento da região (FRANÇA 2012).

No ano de 2009, o programa PAR foi substituído pelo Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo foi atender a demanda habitacional da classe mais baixa, com renda de até 3 salários mínimos. O financiamento da unidade é tratado diretamente com a CEF, não podendo ultrapassar 10% da renda do mutuário. De acordo com o *site* da prefeitura municipal, foram concluídos dois conjuntos: O Vitória da Resistência⁷⁴, dotado de 281 unidades habitacionais e localizado no bairro Santa Maria, na área que vem recebendo obras de urbanização, e o Residencial Jaime Norberto⁷⁵, dotado de 369 novas unidades, também em uma área que vem passando por obras de urbanização, o bairro Porto Dantas. Estes empreendimentos foram concluídos no final de 2011 e em 2012 respectivamente.

4.3.2 Construção do bairro 17 de Março

Na Zona Sul, próximo ao Aeroporto, onde existem inúmeros assentamentos precários, a prefeitura está construindo um novo bairro dotado de unidades habitacionais de interesse social, chamado 17 de Março. As obras foram iniciadas em 2008, com algumas etapas concluídas e suas respectivas unidades entregues.

Segundo o texto do Memorial descritivo do projeto de implantação do novo bairro, ele será dividido em 4 blocos, que serão construídos em etapas, e será dotado de mais de 5.000 unidades habitacionais, sendo 3.431 apenas na primeira etapa (Figura46)

Os blocos I e II estão dimensionados para 1.006 unidades unifamiliares cada, perfazendo um total de 2.012 unidades habitacionais. Considerando, ainda, as 283 unidades unifamiliares e 1.136 multifamiliares projetadas para o Bloco IIA, serão 3.431 domicílios. Estes correspondem a 22,7% do déficit habitacional para a faixa até três salários mínimos. (SEPLAN, 2008. Memorial Descritivo do Bairro 17 de Março)

⁷⁴ Disponível em: <http://www.5aracaju.se.gov.br/index.php?act=leitura&codigo=52322>

⁷⁵ Disponível em: <http://www.a6racaju.se.gov.br/index.php?act=leitura&codigo=50966>

Figura 46 - Área delimitada para construção do bairro 17 de Março.

Fontes: Google Earth, 2010 e SEPLAN, 2012

Para implantação do chamado “bairro novo”, porém muito semelhante a produção dos conjuntos habitacionais das política anteriores, o município conta com verba para construção de novas unidade habitacionais e infraestrutura, do Programa e Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal. Dispõe, também, de verba do Orçamento Geral da União, e entra com uma contrapartida na construção de casas entregues gratuitamente⁷⁶ para a população de renda muito baixa (Figura 47 e 48).

Está previsto para esta obra a entrega de mais de 6.000 unidades habitacionais, além de toda a infraestrutura e áreas de serviços e lazer público. Porém como pode ser visto na Figura 45, a obra ainda não foi finalizada. A Tabela 12 mostra as unidades que já foram finalizadas e entregues à população. Pessoas removidas de áreas de preservação, ou que corriam algum tipo de risco por conta de inundações ou deslizamentos, foram transferidas para este bairro, mesmo aquelas que ocupavam áreas irregulares na Zona Norte, muito distante de onde o bairro 17 de março esta sendo construído.

⁷⁶ Disponível em: <http://www.aracaju.se.gov.br/index.php?act=leitura&codigo=49475>

Trecho da matéria: “Nogueira declarou aos vereadores que, na atual gestão, o sonho da casa própria virou realidade também para os mais pobres. “Além das 956 unidades residenciais no Bairro 17 de Março, entregues gratuitamente aos antigos moradores das áreas de risco [...]””

Figura 47 - Prefeito apresenta as casas entregues à população de baixa renda

Fonte: Disponível em www.aracaju.se.gov.br

Figura 48 - Imagem do bairro novo, 17 de Março (2012)

Fonte: Disponível em www.aracaju.se.gov.br

Observa-se que, mesmo com todo o cenário de mudanças inseridas a partir da Constituição de 1988, a gestão da Prefeitura Municipal de Aracaju, continua produzindo o mesmo modelo de política observada desde o início desta análise: construção de inúmeras unidades habitacionais destinadas as classes baixas, em áreas segregadas da malha urbana, movimentando a economia local e os setores da construção civil e imobiliário.

Tabela 12 – Unidades construídas no Bairro Novo até 2012

Empreendimento	Ano	Unidades	Programa
Bairro 17 de Março	2011	956 (224 ap. + 732 casas)	Município – casa para população de até 3 salários mínimos
Bairro 17 de Março	Em andamento	2.331 (em execução)	PAC/OGU
Bairro 17 de Março	Em andamento	377 (planejamento inicial das obras)	PAC/OGU
Bairro 17 de março	09/2012	430	PMCMV/ PAC2/Contrapartida do Município
Bairro 17 de Março	Estimativa final	Mais de 6.000 unidades (30.000 pessoas)	PAC/OGU/Contrapartida do Município (investimento superior a 250 milhões)

Fonte: Notícias da Prefeitura. Disponível em www.aracaju.se.gov.br

4.4 Expansão Recente e localização dos conjuntos habitacionais promovidos pela PMA

Atualmente, a malha urbana de Aracaju apresenta crescimento direcionado para a região do extremo Sul, mais especificamente para a Zona de Expansão. A Zona de Expansão Urbana (ZEU) foi assim definida pela Lei Municipal de Divisão dos Bairros nº 873/1982, embora esta área ainda apresentasse características rurais só poderia ser parcelada enquanto zona urbana. A ZEU compreende quase 40% do território municipal de Aracaju e concentra a maior parte das glebas e lotes desocupados do município. (FRANÇA, 2012)

A ocupação⁷⁷ desta área se iniciou a partir do loteamento de glebas destinadas à população de alta renda, nas áreas adjacentes ao litoral –“com vista para o mar”. O mercado imobiliário passou a investir nesta área de forma mais expressiva, loteando-a e construindo, a partir da década de 80 (FRANÇA, 2012). A abertura das principais rodovias de acesso as praias⁷⁸, Rodovia dos Náufragos (1979 – 1982)⁷⁹ e da Rodovia José Sarney (1984-86)⁸⁰, pelo poder público, valorizou os lotes nesta área (Figura49) .

⁷⁷ Já existiam povoados e ocupações esparsas de uma população que viva da pesca e da agricultura. Até hoje ainda existem estes casebres, que estão sendo expulsos ao longo dos anos.

⁷⁸ Como pode ser visto no Mapa 7 – Aracaju – Mancha Urbana até 2000.

⁷⁹ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1982, N°4.

⁸⁰ DER-SE. Sergipe Rodoviário, 1987, N°7.

Figura 49 - Condomínios Residenciais na rodovia José Sarney (ZEU)
 Ocupação das áreas próximas ao mar na Zona de Expansão – percebe-se padrão construtivo de alta renda.
Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho, 2011.

Figura 50 - Bairro 17 de Março e Conjuntos do PAR na ZEU
 Percebe-se a diferença de padrão construtivo na Zona de Expansão Urbana, quando se distancia do mar.
Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho.

A quantidade de novas unidades construídas nesta área, na última década, evidencia o descompasso entre as ações da iniciativa imobiliária e do próprio poder público com a legislação urbana vigente.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar 42/2000) de Aracaju prevê um zoneamento, elaborado a partir da premissa do potencial construtivo de cada área, baseado na existência de infraestrutura. Ou seja, nas áreas onde já existe boa infraestrutura permite-se um maior adensamento, e nas áreas onde essa infraestrutura é deficiente ou inexistente, o adensamento foi restringido.

Enquanto as áreas do centro dos bairros de classe alta da Zona Sul foram classificadas como Zona de Adensamento preferencial, toda a Zona de Expansão foi delimitada como Zona de Adensamento Restrito, onde observou-se a inexistência de infraestrutura básica, como rede de esgoto e drenagem. Nesta área só seria possível a construção mediante implantação de infraestrutura prévia.

Esta área é ao mesmo tempo a Zona de Expansão da cidade, com uma ocupação que se intensificou a partir de 2000, e é delimitada como Zona de Adensamento Restrito pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município. Além disso, o Ministério Público entrou com uma liminar que proíbe a construção nessa Zona, devido a diversos alagamentos ocorridos nesta área, como citado anteriormente.

De acordo com FRANÇA (2012), o IBGE contabilizou um aumento populacional, na Zona de Expansão, de 9.377 em 2000, para 18.544 habitantes em 2007. Enquanto a variação da população da Zona de Expansão sofreu um acréscimo de 97,76%, no restante do município apresentou-se uma variação de apenas 12,44%, neste mesmo período.

A localização dos conjuntos habitacionais contribuiu para a ocupação Zona de Expansão. Foram construídos, a partir de 2001, 18 conjuntos do PAR, totalizando 6.850 novas unidades habitacionais, e está em construção o Bairro 17 de Março, com previsão para entrega de aproximadamente 6.000 unidades. O poder público permite a construção nesta área e age diretamente sobre ela, também.

Embora existam muitas áreas vazias na Zona de Expansão, existe, também, uma grande área de Proteção Ambiental, o que limita os espaços a serem ocupados. (SEPLAN, 2011, p.33)

O bairro Santa Maria, adjacente à Zona de Expansão, apresenta uma série de problemas, também de infraestrutura, ambiental e social, e é ocupado por uma população de baixíssima renda. Neste bairro existe uma série de unidades habitacionais construídas pelo poder público e também assentamentos subnormais, localizados em áreas de preservação ambiental, sujeitos a risco de alagamento e deslizamento (VIEIRA, 211).

Atualmente este bairro, que teve sua ocupação iniciada por incentivo da construção de unidades habitacionais pelo Governo do Estado em 1988, esta sendo ocupado por uma população de baixíssima renda que invade as áreas remanescentes e de preservação ambiental.

Outro bairro próximo que apresentou uma ocupação recente e ainda detém áreas remanescentes é o Jabotiana. Já nas décadas de 70 e 80 foram construídos conjuntos habitacionais, nesta área, pelo INOCOOP e COHAB, iniciando a sua a ocupação. Recentemente foram construídos vários conjuntos do PAR, em grandes áreas remanescentes do bairro.

Já se observa a ocupação de assentamentos precários em áreas de preservação próximas a estes conjuntos (figura no Mapa 8). A ocupação desta bairro, como de toda essa área do extremo sul da cidade, ainda é esparsa e desarticulada .

Acompanhando a tendência do crescimento induzido pela implantação dos principais conjuntos produzidos pelo poder público, Aracaju se expande na direção Sul. Como pode ser visto no Mapa 7, a maior parte dos conjuntos construídos pela política habitacional atual do município é na região Sul: bairros Jabotiana, Santa Maria e Zona de Expansão, além da construção do Bairro 17 de Março, que nada mais é do que uma grande área desmembrada da Zona de Expansão Urbana (ZEU).

**MAPA 7 – ARACAJU: MANCHA URBANA DE
ARACAJU EM 2000**

5 – MALHA URBANA DE ARACAJU APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOCALIZAÇÃO DE HIS NO MUNICÍPIO

Este capítulo apresenta uma síntese da malha urbana resultante das ações do poder público na localização dos conjuntos habitacionais, destinados à população de baixa renda, apresentados nos capítulos anteriores, sejam elas do Governo do Estado ou da Prefeitura Municipal, em Aracaju.

Como foi visto anteriormente, a localização dos conjuntos habitacionais influenciou no direcionamento dos eixos de expansão da cidade de Aracaju e na ocupação de áreas antes não ocupadas. O Governo do Estado foi o principal interventor neste aspecto, iniciando sua produção habitacional em 1968. A partir de 2000 a Prefeitura Municipal iniciou seu período de gestão destas ações.

Após quarenta e quatro anos de intervenções públicas, observa-se um grande número de unidades habitacionais construídas e uma cidade dividida por classes sociais: uma área central que apresenta boa infraestrutura e é predominantemente vertical, onde vive a população mais abastada; e em seus arrabaldes áreas deficientes de infraestrutura e serviços públicos, onde vive a população de menor poder aquisitivo (ver imagens no Mapa 8).

O Mapa 8 ilustra a marcante presença das ações do Estado na produção habitacional para a população de baixa renda e indução do crescimento urbano, predominantemente na direção sudoeste, como foi demonstrado ao longo deste trabalho.

Já na Zona Norte do município, cujo território foi ocupado, em grande parte, de forma aleatória, por segmentos excluídos social e economicamente das áreas centrais - que recebiam investimentos do poder público - observa-se a presença de uma série de assentamentos subnormais.

O mapa deixa claro, também, a existência da segregação sócioespacial no município de Aracaju. Observa-se que os bairros de menor renda média são aqueles mais distantes do centro, e onde os conjuntos habitacionais foram localizados.

Nota-se, pelo mapa síntese, que a porção sul da cidade foi marcada pelo crescimento induzido pela ação do Estado na construção de conjuntos habitacionais e vias de acesso, principalmente à sudoeste. A porção norte foi ocupada de forma aleatória pela população de

baixa renda, e as áreas centrais foram ocupadas pelas classes mais altas, sempre próximas ao rio ou ao mar⁸¹.

A tabela síntese abaixo, contendo dados da localização (por bairro) dos conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, destinados a população de baixa renda, reforça a percepção acima descrita. Os bairros que sofreram maior influência da intervenção do poder público foram aqueles na região sudoeste da cidade.

Os bairros que apresentam maior número de unidades habitacionais construídas pelo poder público são: Farolândia (6.366 U.H.); São Conrado (4.492 U.H.); Santa Maria (4.209 U.H.); Zona de Expansão (2.865 U.H.); Jabotiana (2.329 U.H.); Ponto Novo (1.919 U.H.); Luzia (1.395 U.H.), e Coroa do Meio (1.132 U. H.), todos localizados na Zona Sul (mais precisamente à sudoeste). Na Zona Oeste, apenas o bairro Bugio (2.263 U. H.), apresenta uma grande intervenção do Estado no tocante à construção de unidades habitacionais.

Tabela 13 - Síntese das unidades habitacionais construídas por bairro

Região	Bairro	Conjuntos	U.H	Total
Norte	Lamarão	Resid. Colinas	108	252
		Resid. Nova Canaã	144	
	Porto Dantas	-	-	-
	Soledade	Resid. Pousada Verde	112	122
	Cidade Nova	Resid. Alto Boa Vista	266	762
		Visc. de Maracajú	496	
	Bugio	Assis Chateaubriand I	861	2.263
		Assis Chateaubriand II	1.272	
		Bugio III	130	
	Jd. Centenário	-	-	-
	Santos Dumont	Ipes I	101	250
		Princesa Isabel	60	
		Almirante Tamandaré	89	
	18 do Forte	Vilas de Portugal	272	292
		José Steremberg	20	
	Palestina	-	-	-
	Sto Antônio	-	-	-
	Industrial	João Paulo II	125	397
		Santos Dumont	58	
		Duque de Caxias	118	
		Cond. José Figueiredo	96	
Noroeste	Olaria	Resid. Armando Dom.	160	160
	José C. de Araújo	Agamenon Magalhães	-	735
		Gentil Tavares	78	

⁸¹ As imagens apresentadas no Mapa 8 ilustram essa diferenciação da configuração de cada Zona Urbana: a ocupada pela população de baixa renda, e a ocupada pelas classes mais altas.

Região	Bairro	Conjuntos	U.H	Total
		D. Pedro I	481	
		Resid. Costa Norte	176	
	Capucho	-	-	-
	Novo Paraíso	Lourival Baptista	353	602
		Tiradentes	249	
	América	-	-	-
	Siqueira Campos	José Ramos de Moraes	72	396
		Costa e Silva	324	
	Getúlio Vargas	-	-	-
	Cirurgia	-	-	-
Centro	Centro	-	-	-
Sudoeste	Pereira Lobo	-	-	-
	Suíssa	Pq. dos Artistas I e II	112	190
		Amintas Garcez	78	
	Jabotiana	Sol Nascente	-	2.329
		Juscelino Kubitschek	-	
		Santa Lúcia	738	
		Resid. Lagoa Doce	96	
		Resid. Bela Vista	144	
		Resid. Villa Vitória	407	
		Resid. Vila Velha	240	
		Resid. Santa Fé	176	
		Resid. Rio Poxim	160	
		Resid. Tenyson Fontes	160	
		Resid. José de O. Neto	208	
	Ponto Novo	Castelo Branco I II e III	808	1.919
		Jessé Pinto Freire I II e III	519	
		Sesquicentenário I e II	68	
		Resid. Diamante	524	
	Luzia	Novo Horizonte	260	1.395
		Médice I II III e IV	1.023	
		João Andrade Garcez	112	
		Resid. Costa Verde	-	
	Inácio Barbosa	Jardim Esperança	144	144
		Inácio Barbosa	-	
		Beira Rio	-	
	São Conrado	Jornalista Orlando Dantas	3.656	4.402
		Cerâmica IIA IIB e III	246	
		Resid. Sérgio Vieira de Melo	500	
	Farolândia	Augusto Franco	4.510	6.366
		Vale do Cotinguiba	240	
		Vale do Japarutuba	144	
		Mar Azul	400	
		Resid. Recanto Verde	224	
		Morada dos Faróis	-	
		Canoas	-	

Região	Bairro	Conjuntos	U.H	Total
Sudeste		Praias de Sergipe	-	794
		Praias do Nordeste	-	
		Praias do Ceará	-	
		Resid. César Franco	64	
		Resid. Morada do Sol	160	
		Resid. Gilvan Rocha	176	
		Resid. Ponta D'alva	128	
		Resid. Padre Melo I	160	
		Resid. Padre Luís Lemper	160	
	Aeroporto	Santa Tereza	554	794
		Beira Mar I e II	240	
	Santa Maria	Governador Valadares	1.471	4.209
		Maria do Carmo Alves	515	
		Padre Pedro	2.223	
Sul	São José	-	-	-
	Salgado Filho	-	-	-
	13 de Julho	-	-	-
	Grageru	Cidade dos Funcionários	-	425
		Senador Leite Neto	425	
	Jardins	-	-	-
	Coroa do Meio	Mar do Caribe	196	1.132
		Mar Mediterrâneo	196	
		Vivendas do Rio Mar	184	
		Mar Egeu	196	
		Manhatan	168	
		Philadelphia	192	
	Atalaia	Recanto do Sol	-	496
		Estrela do Mar	496	
	Zona de Expansão	Resid. Mirassol	132	2.865
		Resid. Vila Verde I e II	168	
		Resid. Lagoa Doce	96	
		Resid. Solar I e II	80	
		Resid. Salinas	40	
		Resid. Brisa Mar	496	
		Resid. Horto do Carvalho I e II	423	
		Resid. Costa Nova I II III e IV	644	
		Resid. Águas Belas	180	
		Resid. Franco Freire I e II	480	
		Resid. Santa Maria	126	

Legenda:

Principais agentes públicos que interviram na política habitacional em Aracaju.

	Unidades construídas pelo PAR
20.573	Unidades construídas pela COHAB/CEHOP
	Unidades construídas pelo INOCOOP
	Unidades construídas pelo FUNDESE (menor participação)

A tabela anterior evidencia a participação da COHAB/CEHOP na política habitacional promovida pelo Governo do Estado, como maior produtora de novas unidades habitacionais e precursora na ocupação de novas áreas, dando origem a novos bairros, como foi o caso dos bairros Ponto Novo, São Conrado, Farolândia, entre outros.

Embora a participação do INOCOOP tenha sido menos representativa do que a da COHAB/CEHOP em termos quantitativos, a construção dos conjuntos Sol Nascente e J.K. deram origem ao bairro Jabotiana, e os conjuntos Beira Rio e Inácio Barbosa iniciaram a ocupação do atual bairro Inácio Barbosa.

O FUNDESE apresentou uma participação ínfima no tocante ao número de unidades construídas, porém a localização das unidades habitacionais construídas por este órgão iniciou a ocupação do bairro Santa Maria.

O poder público, em parceria com a CEF e a iniciativa privada construiu uma série de novas unidades habitacionais pelo Programa de Arrendamento Residencial, principalmente na Zona de Expansão e na região sudoeste. A ocupação de glebas antes vazias juntamente com a provisão de infraestrutura por parte do poder público aumenta a valorização destas áreas, iniciando o processo de especulação imobiliária sob os vazios urbanos adjacentes.

Nota-se, também, na tabela acima, a semelhança nas ações do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal, no tocante à localização das novas unidades habitacionais. A Prefeitura Municipal, através do PAR, construiu conjuntos habitacionais nos mesmos moldes da política anterior (do Governo do Estado), embora apresente um discurso diferenciado, pautado na urbanização⁸² de assentamentos precários e na construção de uma política habitacional participativa, democrática e integrada.

As figuras 51 e 52, abaixo, ilustram as semelhanças na configuração dos conjuntos habitacionais construídos em períodos diferentes. A primeira imagem é de um dos maiores conjuntos construídos na década de 80, pelo Governo do Estado. A outra imagem ilustra, ao fundo, vários conjuntos do PAR e, à frente, algumas unidades já concluídas do bairro novo, 17 de Março (em construção), duas políticas de iniciativa da Prefeitura Municipal nos anos 2000.

⁸² As ações de urbanização foram pouco significativas, se comparadas as interferências do PAR na malha urbana de Aracaju.

Figura 51 - Conjunto Habitacional Augusto Franco, construído em 1982

Fonte: Imagem do acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho, década de 80

Figura 52 - Conjuntos habitacionais do PAR e unidades construídas a partir de 2010 no bairro novo, 17 de Março – política habitacional regida pela Prefeitura Municipal

Fonte: Imagem do acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho, 2012

Nota-se nas duas imagens a localização de grandes conjuntos habitacionais em uma área distante da malha urbana consolidada, a segregação espacial destes na cidade e a geração de inúmeros vazios urbanos. Além disso, observa-se que estes foram implantados sem respeitar o meio ambiente, uma vez que grandes áreas de vegetação natural foram desmatadas e aterradas para abertura de vias e construção das inúmeras unidades habitacionais.

Embora tenha sido construída uma grande quantidade de unidades habitacionais ao longo desses anos em que o poder público, seja ele estadual ou municipal, esteve à frente da política habitacional, a infraestrutura e os serviços nestes locais funcionam mal, ou até mesmo não funcionam. Evidencia-se a construção da habitação sem cidade – criação de espaços segregados, esparsos, desprovidos ou deficientes de infraestrutura e serviços. Além disso, o alto índice de assentamentos precários comprova a ineficácia desta política.

Observou-se em Aracaju, um processo de urbanização desigual, uma vez que o poder público (executivo e legislativo) juntamente com a iniciativa privada proveram boa infraestrutura e serviços nas áreas centrais e ao longo do rio e do mar, em direção à zona sul⁸³, expulsando a população de menor poder aquisitivo destas áreas, seja por meio da legislação urbana, dos altos preços do solo nestas áreas⁸⁴, ou induzindo a ocupação desta população em áreas distantes e desarticuladas da malha, com a construção dos conjuntos habitacionais. (Figura 53).

Figura 53 Imagem aérea da região central de Aracaju. Centro e Zona Sul (bairros Centro, 13 de Julho, Jardins, Grageru)

Fonte: Imagem do acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho, 2012

⁸³ Ver imagem 48.

⁸⁴ Mapa do custo da terra em Aracaju no Anexo B. As áreas de maior preço são aquelas ocupadas pela população de alta renda, as áreas mais baratas estão localizadas na periferia, onde localizam-se a maior parte dos conjuntos habitacionais e assentamentos precários

O deslocamento da população menos abastada para áreas cada vez mais distantes resultou em uma malha urbana, que pode ser observada no Mapa 8, onde os conjuntos habitacionais e os assentamentos subnormais estão localizados, em sua maioria, na periferia. Os assentamentos precários (Figura 54) estão localizados em áreas vazias na malha urbana, muitas vezes próximo aos conjuntos e na maior parte dos casos em áreas de preservação ambiental (PEMAS, 2001).

Figura 54 - Imagem de assentamentos precários às margens do mangue, ao redor do Conjunto Habitacional Augusto Franco.

Fonte: Google Earth, 2012.

Essa “política de expulsão” das classes menos abastadas das áreas estruturadas da cidade causou impactos sociais à população menos favorecida economicamente, que é excluída do convívio urbano e do acesso a serviços públicos de qualidade, além de impactar o meio ambiente natural, ocupado aleatoriamente por estas classes.

A Zona Norte de Aracaju, onde estão localizados a maioria dos assentamentos precários (Figuras 55 e 56), é marcada pela existência de um traçado mais espontâneo não

havendo grandes intervenções por parte do poder público ou privado, e conseqüentemente menor valorização do solo urbano.

**Figura 55 - Imagem do Bairro Lamarão.
Zona Norte de Aracaju**
Fonte: SEPLAN, 2010

**Figura 56 - Imagem de assentamento precário no Bairro Lamarão. Zona
Norte de Aracaju**
Fonte: SEPLAN, 2010

Ao logo dos anos, áreas distantes da malha urbana consolidada – inclusive nos municípios limítrofes - foram selecionadas para construção de conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, sendo estas, escolhidas diretamente pelo poder público ou, por este liberadas, para a construção por parte da iniciativa privada, como é o caso dos conjuntos do PAR construídos atualmente.

A localização destes conjuntos, além de induzir a direção da expansão urbana, foi também responsável pelo espraiamento da cidade. Aracaju aumentou seu território horizontalmente, apresentando ocupações pontuais e grandes vazios urbanos. Estas áreas de vazio são beneficiadas pela infraestrutura implantada pelo poder público e comercializadas apenas quando se possa obter maiores lucros, seja com sua venda ou com a construção de novos empreendimentos.

Os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periférica, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Dessa forma a política pública, preservava as áreas valorizadas para o mercado privado e alimentava a especulação imobiliária. (MARICATO, 2001, p. 85)

Como já foi apresentado anteriormente, o principal foco de expansão e ocupação urbana atual na cidade de Aracaju é a Zona de Expansão Urbana (ZEU). Difundiu-se uma ideia de que a cidade não teria mais para onde crescer, sendo esta região a única que ainda poderia ser ocupada, aumentando assim a especulação imobiliária nesta região.

Porém, Neri (2011, p. 124) elaborou um estudo que quantificou os vazios urbanos, bem como as áreas subutilizadas na malha urbana de Aracaju, chegando a conclusão de que dentro da área consolidada ainda existem espaços onde se pode construir. Segundo ela, “Aracaju ainda pode abrigar em seus vazios quase 50% da população hoje residente em sua malha urbanizada”.

[...] ainda há muito espaço na malha urbanizada de Aracaju. Esta afirmação é contrária à daqueles que para espraiar a cidade garantem que no recorte não há mais área para Aracaju crescer, fazendo-se necessário ocupar a ZAR, ou Zona de Expansão Urbana, antes mesmo de serem viabilizadas as condições necessárias a sobrevivência humana saudável. (NERI, 2011, p. 124).

Embora ainda existam áreas não ocupadas dentro da malha urbanizada de Aracaju, já em 1995, quando foi elaborado o diagnóstico para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, evidenciou-se que dos terrenos vazios, maiores que 3.000 m², 75% do total, eram de propriedade privada, e apenas os 25% restantes pertenciam à iniciativa pública (federal,

estadual e municipal)⁸⁵, ou seja, o direcionamento do crescimento e ocupação dos vazios urbanos, na cidade de Aracaju, se deu de acordo com os interesses das empresas privadas, que controla a especulação imobiliária em determinadas áreas e a manutenção de vazios urbanos, à mercê de sua valorização (Figura 57).

Figura 57 - Grande Vazio Urbano no bairro Farolândia

Fonte: Acervo do fotógrafo Lineu Lins de Carvalho, 2012

O Estatuto da Cidade (2001) prevê instrumentos destinados diretamente à contenção dessas áreas ociosas na malha urbana, estocadas com finalidade especulativa, logo, a Prefeitura Municipal de Aracaju deve delimitar, em seu Plano Diretor, áreas onde possam ser aplicados instrumentos legais que obriguem os proprietário de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, a promover o adequado aproveitamento das mesmas, sob pena progressiva dos seguintes instrumentos: 1- O Parcelamento, Edificação e utilização Compulsórios; 2 – O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; 3 – Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Podemos observar que este processo de exclusão das classes menos abastadas é contínuo. À medida que a cidade cresce e que novas áreas são incorporadas e valorizadas, as classes mais baixas são expulsas para áreas cada vez mais distantes. Hoje, em Aracaju, essa população se encontra próxima ao limite urbano do município, quando não, nos municípios limítrofes, principalmente em Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, como pode ser observado na Figura 58, abaixo, que ilustra a localização dos assentamentos precários na periferia de Aracaju e em São Cristóvão e Nossa Senhora do Socorro.

⁸⁵ Fonte: TRAMA, 1995.

Figura 58 Mapa dos Aglomerados Subnormais em Sergipe

Limites municipais inseridos pela autora.

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Ao longo desta síntese, que revela apenas alguns dos diversos pontos de conflito existentes na malha urbana de Aracaju, torna-se nítida a participação do Estado, na formação de uma cidade que se apresenta segregada socialmente, ocupada de forma fragmentada e esparsa, e onde as áreas de preservação ambiental são degradadas, por serem alternativa à ocupação da população de baixa renda.

**MAPA 8 – ARACAJU: MAPA SÍNTESE DAS POLÍTICAS
DE LOCALIZAÇÃO DE HIS**

LEGENDA:

- - - LIMITE DO MUNICÍPIO
- PERÍMETRO DO CONJUNTO COHAB
- PERÍMETRO DOS CONJUNTOS INOCOOP
- PERÍMETRO CONJUNTOS DO PAR (2001 - 2008)
- URBANIZAÇÃO CORDA DO MEIO (2001 - 2006)
- URBANIZAÇÃO DA INVASÃO COQUEIRAL (em andamento)
- URBANIZAÇÃO DA INVASÃO STA MARIA (em andamento)
- CONSTRUÇÃO DO BARRIO NOVO - 17 de Março (em andamento)
- ASSENTAMENTOS SUBNORMAIS PONTUADOS PELO PEMAS.

RENDIA MÉDIA POR BAIRRO:

- Menos que 2 Salários Mínimos
- De 2 a 4 Salários Mínimos
- De 4 a 6 Salários Mínimos
- De 6 a 10 Salários Mínimos
- De 10 a 15 Salários Mínimos
- De 15 a 20 Salários Mínimos
- IBGE, CENSO, 2000.

MAPA 8 - ARACAJU: MAPA SÍNTESE DAS POLÍTICAS DE LOCALIZAÇÃO DE HIS

ESC 1/75.000

ELABORAÇÃO DO AUTOR

MAPABASE, CIDADE EM 2012

LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA COHAB/CTHOP

PERÍMETRO DO BARRIO NOVO - 17 DE MARÇO

LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DO INOCOOP

LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DO PAR

Fonte: IBGE, CENSO, 2000

Fonte: IBGE, CENSO, 2000

Fonte: IBGE, CENSO, 2000

Fonte: IBGE, CENSO, 2000

Fonte: IBGE, CENSO, 2000

Fonte: IBGE, CENSO, 2000

Barra dos Coqueiros Assis Chateaubriand (Zona Norte)
Fonte: Lygia Cavallho, 2012

Conjunto do PAR no Bairro Aboluita
Fonte: Lygia Cavallho, 2012

Assentamento Precatório do Bairro Rosa Durães
Ocupação irregular, precariedade, características rurais.
Fonte: PEMAS, 2001

Vista dos Bairros Jardins, 13 de Julho e Adjacências
Verticalização e Adensamento
Fonte: Lygia Cavallho, 2012

Rua do Conjunto Orlando Dantas (Zona Sul)
Fonte: Lygia Cavallho, 2012

Bairro Novo (17 de Março) e Conjuntos do PAR na Zona de Expansão
Ocupação irregular, vazios urbanos e desarticulação com a malha urbana consolidada.
Fonte: Lygia Cavallho, 2012

ESCALA GRÁFICA 1:75.000

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou apresentar e discutir o importante papel do Estado na política pública de localização da habitação para as classes de menor poder aquisitivo, como um importante fator na indução dos eixos de expansão da cidade, e na produção da segregação sócioespacial urbana.

Do exposto na presente pesquisa, nota-se que a cidade de Aracaju apresentou um grande crescimento populacional⁸⁶ e territorial, além de significativas mudanças em sua estrutura sócioespacial, ao longo dos seus 157 anos de vida. Inúmeras foram as mudanças sofridas pelo espaço urbano de Aracaju, como também os fatores que influenciaram na conformação da estrutura urbana atual.

O Estado desempenhou o papel de interventor do espaço urbano desde o início da implantação das primeiras quadras em 1855. A área escolhida para construção dessas quadras era alagadiça, o que tornava muito dispendiosa a viabilização dos aterros necessários e a construção de edifícios. Somado a esse fato, o Código de Posturas promulgado em 1856 apresentava exigências no padrão construtivo das edificações que impossibilitava a ocupação da população menos abastada.

Desse modo, a população de baixa renda passou a ocupar aleatoriamente áreas ao Norte e Oeste do município. Na Zona Norte foram construídas residências para os operários das fábricas que inicialmente se instalaram nessa região.

Nas primeiras décadas do século XX, mais precisamente na década de 50, quando a cidade de Aracaju começou a se expandir e a apresentar feições urbanas, o Estado era o principal condutor da implantação de infraestrutura e serviços urbanos, a exemplo de água encanada, energia elétrica e bondes à tração animal e elétrico, que atraíram um grande contingente migratório. A construção das linhas férreas e das rodovias foram determinantes na indução dos eixos de crescimento da cidade inicialmente.

Até a década de 60, Aracaju era uma cidade pequena, que apresentava uma região central, que se expandia na direção sul, incentivada pela implantação da infraestrutura por parte do poder público, e uma ocupação aleatória ao longo das ferrovias e rodovias, na direção oeste. As áreas que cresceram juntamente com a infraestrutura pública foram ocupadas pela população que podia pagar por esses lotes; já o crescimento aleatório ao longo das principais

⁸⁶ Sua população variou entre 59.031 habitantes em 1940 e 460.598 no ano 2000.

vias e caminhos, foi a alternativa encontrada por aqueles que não possuíam poder aquisitivo para adquirir lotes ou residências na malha urbana que se consolidava

A partir da década de 60, conduzido por incentivos da política nacional, o Governo do Estado de Sergipe passou a investir no desenvolvimento econômico do Estado. É também neste período que se inicia a intervenção do poder público na produção de habitação para as classes menos abastadas, com diretrizes e financiamento do Governo Federal.

No primeiro momento, foi criada a COHAB/SE, principal órgão executor da política de habitação. Até o início da década de 70, este órgão produziu alguns pequenos conjuntos, porém já em áreas periféricas. Neste mesmo momento foi criado, também, o INOCOOP, que embora tenha apresentado uma produção menos expressiva do ponto de vista quantitativo, que a COHAB, também foi responsável pela indução da expansão urbana de Aracaju.

Na década de 70, essa produção se caracterizou pela construção de diversos conjuntos, a maioria em áreas distantes e segregadas à sudoeste do município, induzindo o crescimento urbano horizontal e esparsos nesta direção.

A partir da década de 80 ocorreu um incremento na verba destinada à produção habitacional, vinda do Governo Federal e a intensificação da produção de grandes conjuntos, em Aracaju, dotados de mais de 4.000 unidades habitacionais, em áreas nunca ocupadas e desprovidas de infraestrutura e serviços. Trata-se da construção de cidades, dentro da própria cidade, apenas do ponto de vista quantitativo, uma vez que são construídas novas unidades habitacionais de forma isolada.

Nesse mesmo período, observou-se o aumento na segregação das classes de menor poder aquisitivo. Os conjuntos habitacionais passaram a ser construídos não apenas nas franjas da cidade de Aracaju, mas ultrapassaram os seus limites. Grandes conjuntos foram construídos nas cidades limítrofes: São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e, em menor escala, Barra dos Coqueiros.

No período de declínio e extinção do BNH, o órgão financiador da política habitacional, e substituição de suas atribuições pela Caixa Econômica Federal, observou-se uma diminuição significativa na produção da COHAB, fato que se reflete, também, na transformação desta em Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas – CEHOP, deixando assim, de ser um órgão voltado exclusivamente para a produção habitacional.

No final da década de 80, o Governo do Estado, passou a produzir habitação contando com verba do Orçamento Geral do Estado, através da Fundação de Desenvolvimento de Sergipe (FUNDESE). A produção habitacional deste órgão, embora

ínfima em relação aos outros já citados, deu origem ao bairro Santa Maria um dos mais segregados, atualmente.

Diante das modificações previstas pela Constituição Federal de 1988, e antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, a Prefeitura Municipal de Aracaju apresentou, em 1995, a elaboração de um diagnóstico urbano que deu origem ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município. Quando aprovado, no ano 2000, este instrumento marcou o início da participação direta do Município na gestão das políticas urbanas e habitacionais.

A PMA realizou importantes mudanças na gestão da política habitacional no município de Aracaju, a exemplo da elaboração de diagnósticos e planos pautados na realização de uma política participativa e democrática, que deveria priorizar as ações de urbanização dos assentamentos precários existentes no município. Porém foram observadas poucas ações neste sentido. Um exemplo expressivo dessa situação pode ser claramente verificado no Bairro 17 de Março, espaço destinado a habitação da população de baixa renda, que está sendo construído pelo poder público municipal nos mesmos moldes da política anterior, em uma área segregada, desarticulada e com infraestrutura insuficiente.

O que se observa ao longo deste estudo, é o surgimento de um outro tipo de organização do espaço urbano em Aracaju, a partir do início da intervenção do Estado na produção habitacional. Com a construção dos conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana consolidada, e de suas vias de acesso, a cidade passou a crescer de forma esparsa, apresentando focos de ocupação em áreas distantes do centro, na maior parte das vezes na direção sudoeste.

Ao analisarmos as ações do Estado, nota-se formação de dois modelos de cidade: uma consolidada – região do centro e adjacências na direção sul, destinada a uma população de alta renda – e outra espalhada – que se expandiu horizontalmente, e apresenta vazios urbanos e infraestrutura insuficiente – produzida pelas ações do Estado, na localização dos conjuntos habitacionais para as classes mais baixas.

A população excluída socialmente do convívio urbano passou – sem alternativa – a ocupar de forma aleatória as áreas vazias e pouco valorizadas. Enquanto a valorização do solo urbano iniciou-se no centro e se expandiu na direção sul margeando o litoral, a população de menor poder aquisitivo ocupou áreas cada vez mais distantes nas direções oeste, sudoeste e norte.

Hoje, Aracaju apresenta uma malha urbana segregada socialmente. Não há lugar para a população menos abastada na região centro-sul, onde estão localizadas as classes de maior renda, que usufrui de melhor infraestrutura. A zona sudoeste é extremamente marcada pela

presença dos grandes conjuntos construídos pelo Estado, e a Zona Norte apresenta uma série de assentamentos precários.

Esta pesquisa apresentou uma série de dados quantitativos que confirmam a participação efetiva do Estado na produção habitacional e consequentemente no espaço urbano, uma vez que a política de habitação é também, uma política de desenvolvimento urbano. Porém, ao mesmo tempo em que se ressalta um grande quantitativo de novas unidades habitacionais construídas por diferentes administrações públicas - que deveria solucionar o problema da moradia - nota-se que existe uma grande parcela da população excluída do convívio urbano e do usufruto aos serviços e infraestrutura públicos.

Torna-se evidente o não atendimento de todas as parcelas da população com esta política, uma vez que os assentamentos precários se multiplicaram no espaço urbano de Aracaju. Além disso, a solução encontrada pelo poder público para diminuir ou cessar o déficit habitacional vem sendo a construção de grandes conjuntos habitacionais (praticamente novas cidades) em áreas segregadas do espaço urbano, ou seja, a população desprovida de poder aquisitivo para ocupar as áreas consolidadas da malha urbana, é de uma forma ou de outra, obrigada a habitar áreas distantes do centro e das oportunidades de emprego.

Percebe-se que a cada nova administração, a estrutura do Estado e/ou Município é modificada. Modificam-se os nomes das secretarias e dos seus órgãos vinculados. Alteram-se planos, programas, leis, porém repete-se o mesmo modelo de produção habitacional, que enaltece o número de novas unidades construídas em detrimento da qualidade desta produção.

Essa produção de habitação em massa, antes de atender à população, movimenta a economia e a indústria da construção civil. É por meio desta política que o Estado age em prol da sua manutenção no poder e da relação com as classes dominantes, além de exercer a dominação sobre as classes mais baixas, segregadas em áreas distantes por esta política de localização da habitação.

A inclusão do capítulo de políticas urbanas na Constituição Federal foi uma importante conquista da sociedade brasileira. O Estatuto da Cidade permite a regulação do uso e ocupação do solo urbano pelo poder público, e poderia garantir a produção de cidades mais sustentáveis e democráticas, o direito à terra urbana, à habitação e aos serviços públicos de qualidade. Torna-se urgente a implementação dos instrumentos legais introduzidos pelo Estatuto, a fim de conter o crescimento esparso e desordenado das cidades, os ganhos especulativos provenientes da prática de estocagem de lotes em áreas estruturadas, e a nítida “expulsão” da população de menor poder aquisitivo para áreas distantes e segregadas, apresentados ao longo deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, A.; ORNSTEIN, S.W. (Ed.). **Inserção urbana e avaliação pós-ocupação da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare, v. 1).

ALMEIDA, Fernanda C. de. **A história da devastação dos manguezais aracajuanos**. Dissertação de Mestrado. São Cristóvão:UFS, 2008. 135 p.

ARACAJU (SE). Lei Complementar Municipal n.º 112, de 17 de abril de 2012. Dispõe sobre a implantação do Plano De Habitação de Interesse Social do Município de Aracaju. **Câmara Municipal de Aracaju**. Disponível em <http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/19000_texto_integral>. Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. Lei Complementar Municipal n.º 42, de 16 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. **Câmara Municipal de Aracaju**. Disponível em <http://http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=2275>. Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. Lei Municipal n.º 13, de 03 de junho de 1966. Institui o Código de Obras do Município e dá outras providências. **Câmara Municipal de Aracaju**. Disponível em <http://200.151.187.98:8080/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=4146>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. Lei Municipal n.º 1659, de 26 de dezembro de 1966. Dispõe sobre a reorganização da administração pública municipal de Aracaju e dá outras providências. **Câmara Municipal de Aracaju**. Disponível em <http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2684_texto_integral>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. Lei Municipal n.º 19, de 10 de junho de 1966. Institui o Código de Urbanismo do Município, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Aracaju**. Disponível em <http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/2684_texto_integral>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. Lei Municipal n.º 3228, de 30 de dezembro de 2004. Cria o Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho Deliberativo e dá outras providências Correlatas. **Câmara Municipal de Aracaju**. Disponível em http://200.151.187.98:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/315_texto_integral. Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. **Lei Orgânica do Município de Aracaju**, de 05 de abril de 1990. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_se_aracaju.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. **Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano Sustentável (Pddus) do Município De Aracaju**. Projeto de Lei Complementar de 19 de novembro de 2010. Prefeitura Municipal de Aracaju. Disponível em <

http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/seplan/arquivos/planodiretor2010/PDDUS_Revisado.pdf. Acesso em: 04 mar. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis A. G. de. **Habitação e Poder**. Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio De Janeiro, Zahar, 1982, 135p.

AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da política habitacional**: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In QUEIROZ RIBEIRO, LC e AZEVEDO, S. **A crise da moradia nas grandes cidades**. Rio de janeiro: EUFRJ, 1996, p 13-32

BARBOSA, Itaquês S. **O Estado e a produção Habitacional**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa de Pós- graduação em Ciência Política/FFLCH/USP, 2008.

BLAY, Eva A. **Eu não tenho onde morar**. São Paulo, Nobel, 1985.

BONDUKI, N. G. (org.). **Habitat**: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Nobel, 1996.

_____. **Habitar São Paulo - Reflexões sobre Gestões Urbanas**. 1a.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2000. 168 p.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4a edição. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344 p.

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

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal n. 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, DF, 11 jul. 1001. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Federal n.º 4.380, em 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 1964. Seção 1, p. 8089.

_____. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Habitar Brasil** – BID: Regulamento Operacional, 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos M.Cidades nº 4, Brasília, 2005.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 2 ed. – São Paulo: Studio Nobel, 1992. - (Coleção Cidade Aberta).

_____. **Reinvente seu bairro**: Caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo: Editora 34, 2003.

CAMPOS, Antônio C. **A Construção da Cidade Segregada: O Papel do Estado na Urbanização de Aracaju**. In: ARAÚJO, Hélio Mário de. (Org.). O Ambiente Urbano: Visões Geográficas de Aracaju. São Cristóvão: Departamento de Geografia da UFS: 2006.

CARICARI, A e KOHARA, L. **Cortiços de São Paulo**: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia. São Paulo, Centro Gaspar Garcia, Salvador, 2006, parte II, cap. 4 e 5.

CARVALHO, Lygia N. **A Realidade Invisível**: O conhecimento do cidadão aracajuano sobre as favelas do município. Monografia. Aracaju: Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UNIT, 2008.

CEHOP/SE – Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas. **Produção de Habitações 1968/2002**. Aracaju: Governo de Sergipe, 2002.

CORDOVEZ, Juan C. **Usando geotecnologias para descobrir e planejar Aracaju**. In: Falcon, Maria L. de O. FRANÇA, Vera L (orgs.). Aracaju: 150 Anos de Vida Urbana. Aracaju: PMA/SEPLAN, 2005.

DEHOP/SE – Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas. **Produção de Habitações 1968/2002**. Aracaju: Governo de Sergipe, 2006.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DE SERGIPE – DER-SE. **Sergipe Rodoviário. N.º 01**. Aracaju: DER-SE, 1956.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 02**. Aracaju: DER-SE, 1974.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 03**. Aracaju: DER-SE, 1979.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 04**. Aracaju: DER-SE, 1982.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 05**. Aracaju: DER-SE, 1983.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 06**. Aracaju: DER-SE, 1984.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 07**. Aracaju: DER-SE, 1987.

_____. **Sergipe Rodoviário. N.º 08**. Aracaju: DER-SE, 1991.

DINIZ, Dora N. L. Aracaju: **A Construção da Imagem da Cidade**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2009.

FELDMAN, Sarah. **Avanços e limites na historiografia da Legislação Urbanística no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.4, São Paulo ANPUR 2001.

FRANÇA, Sarah L. A.; REZENDE, Vera L. **Expansão Urbana e Planejamento na Zona de Expansão Urbana de Aracaju-SE**, 2012

_____. **Políticas Públicas e a Oferta Habitacional na Zona de Expansão Urbana de Aracaju**. Rio de Janeiro: UFF, 2011

FRANÇA, Vera L. A.; CRUZ, Maria E. **Projeto de Reurbanização da Coroa do Meio: uma estratégia de inclusão social**. Revista da Fapese de Pesquisa e Extensão. v. 1, p. 43 – 54, mar/jun de 2005.

FRANÇA, Vera L. A. **Aracaju estado e metropolização**. São Cristóvão: EDUFS, 1999.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas**. FJP: Belo Horizonte, 2004.

GOTTDIENER, Mark. **The social production of urban space**. Austin: University of Texas, 1985.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo**, 2000

_____. **Contagem da População**, 2007

KOWARICK, Lucio. **A lógica da desordem**. In: KOWARICK, Lucio. Espoliação urbana. São Paulo, Paz e Terra, 1979, p. 29-53.

LOUREIRO, Kátia A. S. **A trajetória urbana de Aracaju em tempo de interferir**. Aracaju: Instituto de Economia e Pesquisas – INEP, 1983.

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

_____. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997. 79 p.

_____. **Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. **O nó da terra**. Revista Brasileira de Direito Ambiental, v. 15, p. 191-196, 2008.

NAIME, Jéssica. **A política de habitação social no governo Lula: dinâmicas e perspectivas**. In: Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, 2010, Natal-RN. Anais do Seminario Nacional: Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano, 2010.

NAMUR, Marly. **A questão da localização no Processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano**. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 55-66, jan./mar. 2004.

NAMUR, Marly; DENIZO, Valentina. **Caminhos para a Sustentabilidade na Política Habitacional**. In: PADOVANO, Bruno R.; NAMUR, Marly; SALA, Patricia B. (org.) São Paulo: Em Busca da Sustentabilidade. São Paulo: EdUSP, 2012. p. 35 - 56.

NERI, Ana L. C. **Vazios urbanos e a sustentabilidade urbanística do município de Aracaju-SE**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Núcleo de pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, 2011.

NOGUEIRA, Adriana D. **Análise sintático espacial das transformações urbanas da cidade de Aracaju** (1855 -2003). Tese de doutorado – UFBA, 2004

_____. **Análise sintático-espacial das transformações urbanas de Aracaju** (1855-2003). Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 4, p. 59-76, 2005

_____. **Patrimônio arquitetônico e história urbana**. São Cristóvão: Ed. UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2006.

NOVAIS, Fernando A. **História da Vida Privada no Brasil**. São Paulo: Companhia das letras, v. 3, 1997.

PORTO, Fernando F. **A cidade do Aracaju 1855 – 1865: ensaio de evolução urbana**. Aracaju: Governo de Sergipe/FUNDESC, 1991.

Prêmio de objetivo do Milênio (2005) ONU – **Projeto Social da Coroa do Meio**.

PRETECEILLE, E. et al. **Ségrégation urbaine**. Paris: Anthropos, 1986.

ROLNIK, Raquel ; CYMBALISTA, R. ; NAKANO, A. K. . **Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país**. Revista de Direito da ADVOCEF, v. 1, p. 123-158, 2011.

ROLNIK, Raquel **A Cidade e a Lei**. FAPESP / Estúdio Nobel, 2003.

ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (coord.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial**. São Paulo, Instituto Pólis, 1999. (Publicações Pólis 29).

SANTANA, Anne K. N. **Estudo comparativo da evolução da forma de ocupação em Aracaju entre 1970 e os dias atuais através do geoprocessamento**. Monografia apresentada ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Tiradentes para obtenção do título de bacharel em Arquitetura, 2010.

SANTOS, Waldefrankly R. de A. e VARGAS, Maria A. M. **Apropriações na Construção do Urbana em Aracaju- SE**. In Scientia Plena, vol. 3, num. 5 (p. 117 -123). São Cristóvão – SE, 2007. (www.scientiaplenu.org.br)

SEPLAN. **Mapa da Cidade, 2000;**

_____. **Mapa da Cidade, 2005;**

_____. **Mapa da Cidade, 2010;**

_____. **Moradia Cidadã: Manual de procedimentos**. 2004

_____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Prefeitura Municipal de Aracaju, 2000.

_____. **Programa Aracaju Morar- Legal**. Prefeitura Municipal de Aracaju, 2006.

_____. **Programa Municipal de Habitação – Moradia- Cidadã**. Prefeitura Municipal de Aracaju, 2001. Acessado em <http://www.pt.org.br> (Diretório do PT), 20 de junho de 2010, às 20 horas e 40 minutos.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais**. Prefeitura Municipal de Aracaju, 2001.

SERGIPE. Decreto lei Estadual n. 42 de 30 de junho de 1969. Autoriza abrir crédito especial para atender despesas com a execução do plano de aplicação dos Recursos do Fundo Especial. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <https://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=6304>. Acesso em: 2 jun. 2011.

_____. Lei Estadual 4.248 de 31 de maio de 2000. Dispõe sobre a fusão da Secretaria de Estado dos Serviços Públicos - SESP, com a Secretaria de Estado dos Transportes e da Energia - SETREN, constituindo a Secretaria de Estado da Infra-Estrutura - SEINFRA, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=1634>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. Lei Estadual 5.413 de 26 de agosto de 2004. Cria o Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe - DEHOP/SE, autoriza, em consequência, a extinção da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas - CEHOP, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=4322>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. Lei Estadual 6.334 de 02 de janeiro de 2008. Extingue o Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe – DEHOP/SE, e revoga a Lei nº 5.413, de 26 de agosto de 2004, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=6869>. Acesso em: 04 mar. 2011.

_____. Lei Estadual 7.116 de 25 de março de 2011. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=7704>. Acesso em: 16 mar. 2011.

_____. Lei Estadual 7.116 de 25 de março de 2011. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Administração Pública Estadual, e dá providências correlatas. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=7704>. Acesso em: 16 mar. 2011.

_____. Lei Estadual n.º 1.193 de 12 de junho de 1963. Estabelece obras e serviços prioritários, autoriza a realização de operações de crédito e fixa o montante de inversões setoriais que constituirão o Programa Quadrienal de Governo para os anos de 1963, 1964, 1965 e 1966. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**. Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei_Imprimir.asp?Numerolei=6510>. Acesso em: 6 mai. 2012.

_____. Lei Estadual n.º 1277 de 08 de junho de 1964. Reorganiza o Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe (CONDESE) e dá outras providências **Assembleia**

Legislativa do Estado de Sergipe. Disponível em <https://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=2684>. Acesso em: 2 jun. 2011.

_____. Lei Estadual nº 1805 de 07 de novembro de 1973. Dispõe sobre a execução, no Estado, do Plano Nacional de Habitação Popular, (PLANHAP) e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <https://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=3107>. Acesso em: 19 fev. 2011.

_____. Lei Estadual nº 1917 de 18 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a reorganização da Administração Estadual, estabelece princípios e diretrizes para a modernização administrativa e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=3470>. Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. Lei Estadual nº 2.410 de 14 de março de 1983. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento da Administração do Estado de Sergipe e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=4256>. Acesso em: 25 fev. 2011.

_____. Lei Estadual nº 2.608 de 27 de fevereiro de 1987. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento da Administração do Estado de Sergipe e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=3994>. Acesso em: 28 fev. 2011.

_____. Lei Estadual nº 2.703 de 17 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgãos, entidades, cargos em comissão e funções de confiança da Administração Estadual, a alteração de dispositivos da Lei nº 2.608, de 27 de fevereiro de 1987, que dispõe sobre a reorganização da estrutura e funcionamento da Administração do Estado de Sergipe, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=2059>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Lei Estadual nº 2.960 De 09 de abril de 1991. Altera a estrutura da Administração do Estado de Sergipe, de que tratam as Leis nºs 2.608, de 27 de fevereiro de 1987, e 2.703, de 17 de fevereiro de 1989, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=2156>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Lei Estadual nº 3591 de 09 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Estadual e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=7187>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Lei Estadual nº 4.189 de 23 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a execução de obras e serviços de engenharia com recursos do Tesouro do Estado, disciplina o uso do espaço territorial nas áreas de conurbação e de desenvolvimento intermunicipal, regulariza a taxa de assessoramento técnico, restabelece plano de desligamento voluntário, cria sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, institui o Fundo Estadual de Desenvolvimento da Habitação, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.** Disponível em <http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=885>. Acesso em: 04 mar. 2011.

SILVA, Jailson de S.; BARBOSA, Jorge L. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

SILVA, Rooseman de O. Formas de uso e apropriação do espaço urbano coletivo. O caso do bairro Jardins em Aracaju-SE. 2003. 210 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2003.

SOARES. Antônio M. de C. **A Inserção de Conjuntos Habitacionais Populares no Tecido Urbano de Salvador- BA**. Dissertação de Mestrado. São Carlos: Pós- graduação em Arquitetura e Urbanismo/EESC/USP, 2007.

SOJA, Edward. "The socio-spatial dialectic", **Annals of the Association of American Geographers**, 1980.

SOUZA, Ângela M. G. **Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas** (1996). In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.

SOUZA, Barbara C. M. F. de. **Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju**. Dissertação de Mestrado. São Cristóvão: Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais/ UFS, 2009.

TASCHNER, Suzana P. **Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas**. Caderno LAP 21. FAU-USP 1997

TOPALOV, C. **La Urbanization Capitalista: Algunos elementos para su analisis**. Mexico: Edicol, 1970.

TRAMA Urbanismo. Cadernos do Plano Diretor 02/10 - **Do meio ambiente e do saneamento básico**. 1995.

VALENÇA, Márcio M.; BONATES, Mariana F. **The trajectory of social housing policy in Brasil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities**. *Habitat International* 34 (2010):165-173

VERAS, M.;BONDUKI, N. G. **Política Habitacional e a Luta pelo Direito a Habitação**. In: COVRE, M. L. (Org). **A Cidadania Que Não Temos**, S. Paulo, Brasiliense, 1986. P. 39-72.

VIEIRA, Ewerthon C. de J. **Políticas Urbanas e Imagens da Cidade: Da “Terra Dura” ao bairro de Santa Maria em Aracaju-se**. Dissertação UFS, 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

APÊNDICE A – ENTREVISTAS:

Entrevistado 1:	Lucival Silva Reis
Data da entrevista:	08/11/2012
Cargo/ Função	Economista. Funcionário da COHAB/CEHOP desde 1977.
Justificativa	Funcionário antigo, com o qual obtive uma série de informações por meio de conversas informais. Guardava documentos e dados importantes em seus arquivos pessoais, além de ter em sua memória valiosas informações sobre a história do órgão. Logo, foi necessária entrevista com o mesmo afim de formalizar estas informações.
Temas abordados	Funcionamento da Cehop. Principais transformações sofridas pela estrutura administrativa do órgão ao longo dos anos. Mudanças sofridas pelo órgão com a extinção do BNH.

Lygia – Então, a Cohab só tinha essas três diretorias ?

Luciaval – Foi quando a gente veio para cá (para o edifício onde se localiza atualmente), em 79/80. A gente trabalhava no centro, lá no (edifício) Feliciano, aí quando veio para cá, uma estrutura maior, na década de 80, não estou lembrado bem o ano, mudou a estrutura um pouco, a Diretoria Administrativo-Financeira foi dividida em Diretoria Administrativa e outra Financeira. Depois teve a criação da Diretoria Imobiliária, nessa mesma época. O número de crédito imobiliário cresceu tanto que foi necessário uma nova diretoria.

Quando foi em 91, quando Cohab passou para Cehop, aí foi criado a Diretoria de Projetos e juntou as duas diretorias de volta, aquelas Administrativa e Financeira passou a ser uma só. Então agora em 2004, foi quando passou para Dehop, que é uma autarquia, aí a única mudança foi essa, acabou a Diretoria Imobiliária e a Diretoria de Projetos, fundiu as duas na Diretoria de Operações Especiais e está até hoje. A Diretoria de Operações Especiais que trata da parte de projetos e trata também da parte imobiliária, da administração dos créditos. Porque, como a gente vendeu os créditos, a maioria dos créditos, a gente diminuiu o serviço na Diretoria Imobiliária.

Lygia – Essa parte do crédito imobiliário, hoje em dia, é a Caixa que faz ?

Luciaval – Uma parte, mas uma parte é aqui na CEHOP.

Lygia – Ainda tem uma parte aqui ?

Luciaval – Sim, tem mais de cinco mil créditos aqui na Cehop ainda.

Lygia – Certo.

Luciaval – De forma que da década de noventa para cá a gente quase que não faz mais casa, é mais obras públicas. A gente as vezes trabalha com cooperativas, convênio com algum órgão que está fazendo casas, a SEIDES – Ação Social, era o Projeto Nordeste, era Seplan.

Lygia – Mas vocês só entram para fazer a parte de fiscalização, e às vezes construção também das unidades ou não, porque lá no Coqueiral tem umas casas que estão sendo construídas que é da política do município, mas que a Cohab entrou, não é ?

Luciaval – Não, a Cohab entrou só com fiscalização, mas na verdade quem fez mesmo ou foi a prefeitura ou o Estado, a Seplan ou a Seides, a Cehop só entra com fiscalização.

Lygia – Certo.

Luciaval – É como uma cooperação técnica, então não conta que foi o pessoal que fez, não fez cadastro de ninguém, não entregou casa a ninguém, só fez a parte técnica, para a gente aqui não conta.

Lygia – E essa parte é de economia mista, mas quase tudo é do Estado, não é ?.

Luciaval – Noventa e nove, vírgula oitenta e uns quebrados são do Estado.

Luciaval – O teor do decreto de criação na Cohab, na época, eu acredito que era para construir casas, vinculada ao BNH, porque na época dos militares foi criado o BNH, para gerir o FGTS e o objetivo maior era construir casas populares. Em todos os Estados do Brasil tinha que ter um órgão Cohab, para pegar esses recursos do BNH e construir casas. Depois que acabou o BNH, passou para a Caixa Econômica. De lá para cá a coisa foi mudando, com aquela inflação alta, modificou o sistema todinho, porque deu prejuízo. Hoje é totalmente diferente.

Lygia – Depois que acabou o BNH, foi para a Caixa e a Cehop foi diminuindo a produção, no caso.

Luciaval – Nessa fase não valia a pena mandar os projetos para a Caixa analisar, pois não tinham recursos, as dívidas aumentando, as prestações ficando caras pois eram pelo registro do salário, e os salários não acompanhavam os juros, o saldo devedor ficava muito alto, porque o salário ficava parado mas o saldo devedor era alto. Então você tinha um reajuste com base no salário, por exemplo, salário de mais ou menos R\$ 700,00 mas o seu saldo lá dava R\$ 200,00, R\$ 300,00. Então você comprava uma casa por cinquenta, daqui a cinco anos essa casa estava valendo, de saldo, cem. A prestação só dava para pagar uma parte dos juros. Quando a pessoa ia devolver porque não podia pagar, estava devendo tanto que não valia a pena, não podia nem vender, entendeu ? o saldo devedor no mercado imobiliário desse imóvel valia setenta mil, mas o saldo devedor era de cento e tanto. O próprio governo foi findando essa forma de financiamento. Hoje é totalmente diferente, você já tá indo direto à

Caixa, a Cehop não faz mais. Hoje quem faz essas casas de governo é a SEDURB. Faz mesmo para dar. Essas casinhas de pobre, pra tirar gente das favelas, eu acho que dadas, não é nem do PAR, dadas mesmo, casinhas de um quarto, sem nada, a Cehop não ganha nada com isso. Naquela época ganhava, só na inscrição era dinheiro que só. A inscrição do povo fazia fila aqui, Tinha a parte de projeto, a gente ganhava, tinha a administração do crédito, administração da obra, tudo isso a Cehop ganhava. E a gente aplicava esse recurso no mercado financeiro, a especulação, ganhou demais. A Cehop ganhou dinheiro que não se acabava mais.

Lygia – E aí hoje em dia...

Luciaval – Hoje em dia não faz mais isso, não tem como, não é mais um negócio. Então a Cehop hoje é uma empresa dependente, naquela época era independente, ela mesma pagava a folha, hoje é o Estado que paga.

Lygia – Mas por causa dessas taxas que vocês recebiam, não é, para fazer fiscalização de obra, para administrar ?

Luciaval – É, era isso que sustentava. Veja bem o seguinte: naquela época tinha os funcionários, eles estavam no começo de suas carreiras, eles começavam com salários de mil reais. Hoje com a realização do trabalho, você já sobe de nível um por um, esse dinheiro já é três mil, quatro mil, então a folha era duzentos, hoje tá um milhão. Mesmo que fosse naquela época, hoje não dava para pagar.

Lygia – E eu soube que hoje em dia a conta da Cehop está paralisada , não é, não está podendo entrar nada na Cehop de verba, por causa do processo no Ministério Público, não é ?

Luciaval – É porque às vezes a justiça bloqueia, e não pode porque....

Lygia – Mas tá bloqueado agora, no momento, você sabe?

Luciaval – Não, o dinheiro, por exemplo, você faz um convênio, certo? Aí o dinheiro do convênio da obra vem para cá, que é para poder fazer o contrato com a empreiteira e pagar. Só que aí o juiz vê o dinheiro numa conta que é da Cehop, aí bloqueia. Aí a gente tem que entrar na justiça, que é para mostrar que não é da Cehop, é de convênio, que esse recurso está aqui para pagar a obra, que a gente está prestando um serviço, mas até aí a empreiteiras ficam sem receber, é uma confusão, aí eles estão evitando, entendeu, de mandar esse dinheiro para cá, aí eles tão fazendo só termo de cooperação. Termo de cooperação não vem recurso, quando era convênio vinha, termo de cooperação não vem.

Lygia – Entendi.

Luciaval – Mas para a gente é ruim, porque a gente fica sem ganhar nada, não tem controle. E para as pessoas também não é bom, o pessoal fiscaliza, mas não tem autoridade. Aí manda o

boletim de fiscalização para as construtoras, ou melhor para os órgãos, aí eles lá vão olhar, coisa e tal, é meio complicado. Estamos nessa fase aí. Questões trabalhistas, muito tempo de funcionários antigos, quarenta anos de serviço, muita coisa, muita coisa errada, estão discutindo na justiça, a Cehop não tem como fazer acordo, sei lá, fica nessa, e termina tendo que pagar.

Lygia – E em relação a essa estrutura administrativa, tem como você ver para mim se tem alguma no arquivo.

Luciaval – Você fala inicial, ou é de agora ?

Lygia – Não, de agora eu tenho.

Luciaval – Inicial, eu acho que não tem não, que eu me lhe lembro daquela época

Lygia – E esse decreto de criação no jurídico ?

Luciaval – Deixe eu ver se tem aqui. Dea, o decreto de criação da Cehop tem aí não ? o número a gente tem, é o teor dele, uma cópia dele.

Dea – Tem o estatuto atual, interessa ?

Luciaval – Esse estatuto, tem aqueles tópicos também, não tem ?

Luciaval – Olha aqui. Começou: Decreto, Condese, Instituto Condese,

Lygia – Essa é a lei que eu tenho, a 2465,

Luciaval – Não tem muito o que dizer aqui, o ideal era pegar uma cópia desse decreto.

Lygia – Essa lei eu consegui, na Assembleia, só que ela só diz assim: o artigo vinte e seis diz que, é como se colocasse o Condese, a responsabilidade para o Condese na criação de economia de sociedade mista para gerir a questão de desenvolvimento urbano, saneamento, habitação.

Luciaval – Vai ver que é uma lei que engloba também a criação da Cehop. Vai ver que é uma lei que tem a várias coisas e algum artigo ali também dizia isso, autorizando a Condese a criar uma empresa e tal.

Lygia – Essa lei eu tenho, só tem isso mesmo. Esse decreto é que deve ter dito como é que ia funcionar a Cehop,

Luciaval – No cartório deve ter. Olha aqui, segundo ofício, folha tal... Junta Comercial, isso aqui deve ter lá.

Lygia – isso aqui eu procuro no jurídico, então ?

Luciaval – Pode ser que lá tenha. Se tiver, é lá, porque aqui a gente não tem, mais a cópia.

Lygia – Eu falo com quem, lá ?

Luciaval – Fale com Anízio.

Lygia – Certo, eu vou lá e pergunto, então. Mas, um Estatuto como esse que tem hoje, não tem um mais antigo não ? É mas pelo que você falou aqui eu já monto as modificações que tiveram, como era e como ficou. Porque, na verdade, o que mudou quando entrou o DEP para a Cohab, que começou a ser Cehop, que começou a funcionar as obras públicas foi aquele Departamento de...

Luciaval – Obras Públicas

Lygia – Não, que criou aqui dentro, que era a criação da Diretoria de Projetos.

Luciaval – Ah, sim, foi criada uma Diretoria de Projetos, porque o que existia aqui, dentro da Diretoria Técnica tinha o Departamento de Projetos de Engenharia e o Departamento de Obras. Aí a de Projetos ficou grande, entendeu, e Obras também, porque tinha que fazer tanto a parte de casas, de habitação, quanto a de obras públicas. Aí ficou só uma Diretoria de Obras, na verdade até mudou o nome para Obras e...

Lygia – Isso quando virou Cehop ?

Luciaval – É, de Obras e outra de Projetos.

Lygia – Ah, entendo, então foi criado também, uma Diretoria de Obras. Eu acho que quando eu estagiava aqui era assim, tinha uma Diretoria de Obras que era aqui e de Projetos.

Luciaval – Começou uma diretoria só. Aí foi quando dividiu, aí ficou uma Obras e outra Projetos. Agora, voltando...

Lygia – Agora tem Diretoria Técnica de novo?

Luciaval – É, só que Projetos agora ficou lá na Diretoria de Operações Especiais. E a parte imobiliária também

Lygia – Obra acabou ?

Luciaval – Obra ficou. Ficou na Diretoria Técnica.

Lygia – Ah, Técnica ficou só com obras, e Projetos na Diretoria de Operações Especiais, ah, entendi. Eu tenho aqui o organogramazinho, que eu peguei no *site*. Isso aqui foi você que me arranjou, eu estou até com umas dúvidas. Antigamente tinha isso também, Conselho de Administração...

Luciaval – Sempre teve, era obrigatório, pois era empresa de economia mista.

Lygia – Desde o começo, então, já tinha Conselho, Diretoria Executiva, aqui no caso é diretor-presidente, que você falou, não é ?

Luciaval – Todos os diretores se chama diretoria executiva. A resolução, aqui tá dizendo diretoria executiva, uma coisa maior, mas é claro que o presidente do Conselho é quem manda na diretoria executiva.

Lygia – Mas esse Conselho aqui antigamente era o Condese ou não, tinha um Conselho Interno e tudo era ligado ao Condese ?

Luciaval – O Condese era como uma secretaria hoje, a Seinfra, nós somos subordinados a Seinfra.

Lygia – Então, todas as épocas eu achei a lei que dizia, a Cehop é vinculada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ou então a Secretaria de.. sempre mudava o nome da secretaria, não é? Mas nessa época da criação só diz ao Condese, eu tinha até dúvida se não tinha secretaria e ele era só ao Condese. Era isso mesmo ?

Luciaval – É, mas o Conselho de Administração é da Empresa. Toda empresa tem que ter conselho de administração.

Lygia – E desde o começo já tinha. Então, esse começo aqui já tinha e depois dividia entre essas três diretorias, eram três ?

Luciaval – Diretoria Técnica, Diretoria Administrativo Financeira, e ..., não tinha isso não, eram só elas duas.

Lygia – Técnica e Administrativo Financeira ?

Luciaval – É.

Lygia – E a presidência.

Luciaval – É.

Lygia – E aí na Técnica tinha o quê?

Luciaval – Tinha a Gerência de Projetos e Obras, sempre foi assim. Tinham poucos funcionários, setenta, oitenta. Quando tinha essa parte aí, mas já foi menor.

Lygia – Você entrou em setenta e sete, não foi ? aí quando mudou para esse prédio, na década de oitenta...

Luciaval – Foi em setenta e nove que a gente veio para cá, setenta e nove, oitenta.

Lygia – Aí aumentou o quadro, não é ?

Luciaval – Aumentou. Mudou o governo, aí veio muita gente para cá, aí foi aquela farra, né? Também a gente já tava construindo um conjunto muito grande que era o Bugio, e comecei a fazer o Conjunto Augusto Franco, aí realmente precisa de mais gente, não é ?

Lygia – É.

Luciaval – Inscrição pra lá, inscrição pra cá, foi uma época de grande volume de habitação, veio o Conjunto Orlando Dantas, que também é grande ! Depois teve lá no Rosa Elze o Eduardo Gomes

Lygia – Mas aí já é São Cristóvão, não é?

Luciaval – Mas pra gente não tem diferença. Teve aqui no Santa Tereza, no interior também começou a surgir interesse.

Lygia – Nessa fase que começou a cair a quantidade de produção em Aracaju, eu percebi que aumentou no restante do Estado, que antes era pouco, antes era mais em Aracaju, logo no começo e menos nas outras cidades. Aí chega uma fase, no governo de Valadares que começa a mudar, começa a diminuir a quantidade de construções em Aracaju e começa a construir mais no interior, principalmente Socorro e São Cristóvão.

Luciaval – É, a gente começou a trabalhar muito no complexo Taíçoca, ali tem vários conjuntos, ali foi Augusto Franco que comprou o terreno, aí João Alves depois assumiu e aproveitou, fez logo aquele primeiro, que era um mutirão, o João Alves, ali tem vários, tem o Fernando Collor, Marcos Freire I, II e III, tem muitos ali, aquilo ali é enorme, é um complexo, é uma cidade.

Lygia – Socorro não tinha nada antes, não é ? começou com a construção dos conjuntos habitacionais, construiu a cidade!

Luciaval – Maior do que a cidade que já tinha. Então foi essa fase de grande volume de obras, então a Cehop cresceu muito. Depois esse negócio de casa foi caindo, naquela fase de inflação alta, o financiamento foi complicando, as prestações complicando, o pessoal sem poder pagar, aí governo começou a pensar direito, foi caindo, caindo.

Lygia – E aí foi extinto o BNH, não é ?

Luciaval – Foi extinto, passou para a Caixa Econômica e mesmo assim ficou amarrando, a Caixa Econômica é mais isento, é um órgão que visa lucro também

Lygia – E a Caixa Econômica tem uma série de outras atribuições também, não é ?

Luciaval – Exato.

Lygia – O BNH era exclusivo de habitação. A Caixa Econômica passa a gerir uma série de coisas, inclusive a parte privada, não é ?

Luciaval – Exatamente.

Lygia – Que não é só do Estado. E tudo o que muda vai caindo. Antigamente era só Cohab, era só habitação, agora já incorpora obras públicas também. Já não tem financiamento exclusivo para habitação também, aí também não tem como...

Luciaval – Aqui foi o seguinte: o governo viu que a Cehop era um órgão rápido, ligeiro em construir obras. Foi quando Valadares estava para sair e o DEP se arrastando, órgão público, o pessoal já antigo, para fazer uma obra demorava, e a Cehop era uma empresa, não tinha esse negócio de bens, essa coisa toda, o dinheiro estava todo ali. Aí fez alguns convênios com a Cehop, nós construímos o Gonzagão, vários terminais rodoviários em tudo quanto é interior,

aí Valadares botou tudo para cá, tirou algumas obras do Dep e botou tudo para cá. E a Cehop deu resultado grande, fez esse calçadões que estão aí.

Lygia – Ah ! a Cohab já começou a fazer algumas obras.

Luciaval – Porque Valadares dizia que era mais rápido. Aí João Alves, quando assumiu, teve essa ideia. Como a habitação está forte e a Cehop está dando um bom resultado nessa parte de obra, vamos fazer o seguinte: Vou acabar o Dep e fica tudo na Cehop. Isso foi em 2003, quando João Alves assumiu. Se tivesse ficado só com habitação, hoje a gente não fazia mais nada. Os caras tiveram uma visão do futuro, que realmente a Cehop é quem faz hoje alguma coisa.

Lygia – É, eu trabalhei aqui e não vi nada de habitação, na época era a orla, a penitenciária, tinha uns terminais rodoviários lá na Taiçoca, eram só obras públicas, escolas, muita reforma de escolas.

Luciaval – E teve uma lei aí, que quando vendeu os créditos imobiliários, em 99, que exigia que toda obra do Estado fosse feita pela Cehop, não podia ser feito mais na Educação, na Saúde, sempre feita aqui.

Lygia – E hoje em dia está o contrário, não é ?

Luciaval – Agora não, com esse governo aí, ele botou que até trezentos mil qualquer órgão pode fazer, a Cehop é para fazer grandes obras. Só que não tem grandes obras! Esse governo do PT só tem tudo obra pequena.

Lygia – Sem contar que, por exemplo, se você fizer uma obra para a Saúde, tem que ser pela Saúde, vocês só vão fazer a fiscalização, que também não pode chegar dinheiro para cá, aí engessou mesmo.

Luciaval – É, e agora cada órgão pode fazer a sua licitação.

Lygia – Até trezentos mil, não é?

Luciaval – É, mas em muitos que não querem, porque têm que montar uma estrutura, comissão de licitação, e aqui já tem experiência e tal.

Lygia – Outra dúvida que eu tenho: eu peguei esse quantitativo aqui, aí vem dizendo qual é o programa, conjunto, o número de unidades, tal, eu mesmo já montei umas tabelinhas com o que eu preciso. Agora, uma coisa que me dá muita dúvida são esses programas. Todos eles foram criados pelo Estado, não? Com verba federal, mas, por exemplo, o que era esse Cohabs, você sabe ?

Luciaval – Quando era BNH e Caixa, eles tinha um programa chamado Cohabs, Pró-morar, como tem o PAC, as obras do PAC, as obras do Pró-morar, o programa Cohabs, TP qu é Terreno Próprio, aí tinha um, tinha dois, tinha três, quando acabava a verba, vamos dizer,

TPI era no orçamento federal, tinha dinheiro para o Terreno Próprio, era o Um, aí no outro ano

Lygia – É essa minha dúvida, se isso aqui vem do Federal ou se foi uma coisa que foi criada aqui na Cohab. Não a verba, a verba eu sei que vinha de lá, eu digo o programa.

Luciaval – O programa vinha de lá.

Lygia – O Pró-morar Profilurb?

Luciaval – Tudo isso era criado pela Caixa, ou então BNH, na época.

Lygia – Essa época, aqui, era o BNH

Luciaval – O Ficam, foi criado aqui em Sergipe, a Caixa Econômica que criou para reformar ou construir casas e era coisa nossa. A Caixa Econômica criou esse Ficam. A Cehop foi quem deu o primeiro passo, foi quem fez a operacionalização, foi quem montou o projeto. Era na prática, como ia funcionar. A Caixa Econômica tinha aquela ideia, mas nenhuma outra Cohab tinha feito nada ainda. Então José Hora, que na época era o chefe disso, aí inclusive foi dado palestras em vários Estados do Brasil. Tinha a Associação Brasileira das Cohabs, a ABC, ele foi dar palestras, mostrar como estava funcionando aqui, mas foi um fracasso, porque não houve controle financeiro, perdeu-se muito dinheiro, a política e tal.

Lygia – Porque não era só para construção ?

Luciaval – Era para reforma e teve muito roubo. O cara dizia que tinha um terreno no interior, aí vinha, pegava o dinheiro. Aí a Cehop liberava a primeira parcela para ele construir. Ele construía o alicerce, vinha aqui e dizia que construiu o alicerce. Aí a Cehop dava mais um pedaço, aí ele construía outro pedaço, tinha um cronograma de obras. Só que tinham uns fiscais aqui que iam lá e não encontravam o terreno, ou então fechava os olhos, ganhava uma bola e dizia que o cara fez, e o cara não fez. Aí o cara vinha pegar mais dinheiro, E esse negócio a gente pode escrever, que não tem o controle até hoje, de informática. Era uma coisa muito nossa, como eu disse a você, o descontrole era muito. Aí furou.

Lygia – Mas então o Ficam não era feito pela Cobab ?

Luciaval – Não. A gente pegava o dinheiro da Caixa e passava para o mutuário, para ele não fazer.

Lygia – Então, tudo que for Ficam, vocês não construíram, só repassaram a verba para o mutuário.

Luciaval – Só repassava a verba para o mutuário.

Lygia – Por isso que são conjuntos menores, também, são poucas unidades.

Luciaval – Era. Depois a gente tentou fazer...

Lygia – Tem um aqui, Castelo Branco III, que são só oito unidades. Se juntou ao I e ao II, mas algumas casas, não é?

Luciaval – As vezes o pessoal tinha um terreno lá, ou a Cehop tinha, ou vendia para o Estado, para ganhar dinheiro.

Lygia – Aí chegou aqui, na época da Terra Dura, o que foi construído na Terra Dura se divide em várias etapas, não é? Terra Dura/Plano Um – Conjunto Padre Pedro. Aí todo que é do Padre Pedro, que vai até 1998, está como Habitar Brasil.

Luciaval – Habitar Brasil.

Lygia – Aí quando passa a ter outras unidades, a partir de 99 a 2000, começa a aparecer Governo do Estado, eu não entendi!

Luciaval – É o seguinte: Quando era Habitar Brasil o dinheiro era Federal. Governo Federal/Habitar Brasil. Era para fazer muitas casas.

Lygia – Mas o Habitar Brasil não era para ser verba para o município e não para o Estado? Ou aqui foi para o Estado, veio para a Cehop mesmo? Ou foi convênio?

Luciaval – Não, geralmente esse projeto Habitar Brasil, Padre Pedro, essas coisas, era do orçamento da União. Ou a Caixa disponibilizava um programa pra ficar em baixo dele, com uma prestação mínima. Cada programa tinha suas características. Tinham que ser casas de, no máximo, trinta metros quadrados, o terreno tinha que ser no máximo de sete, não podia ser de dez, tinham as características. A prestação não pode ser mais do que dez por cento da renda. Esse Habitar Brasil tinha umas características, outros já tinham outras. Não pode ser mais de cem casas, não pode ter mais de cinquenta, então quando a gente montava um projeto desse era com base no que cada programa determinava. O projeto era um por cento, não podia ser um e meio, que era cobrado. Tinha suas limitações. Por isso que é diferente o nome. Esse Pró-morar já era um pouquinho melhor, com a renda um pouquinho melhor. Esse Habitar Brasil a gente botava aqui o nome de Habitar Sergipe, era Habitar Brasil, mas cada Estado botou seu nome, mas ia buscar dinheiro lá através do Habitar Brasil

Lygia – Pró-morar não aparece aqui, eu não sei o que foi esse Pró-morar. É isso que eu estou dizendo: tem momentos que aparece o programa com esses nomes aqui, e chega aqui aparece Habitar Brasil, mas é o programa e a fonte, não é? Só que aqui eu acho que é a fonte, não é o programa, não é?

Luciaval – No programa tinha o recurso. Então, por exemplo, a Caixa Econômica disponibilizou não sei quantos milhões, no ano, para o Habitar Brasil, dentro daquelas características. O que é que a Cohab quer fazer? Vamos fazer casas com trinta metros quadrados, isso é o que Sergipe quer. Aí a gente montava o projeto e botava lá, para a Caixa

aprovar, dentro desse programa aí. Eles analisavam e tal e começavam a liberar os recursos para a gente fazer as casas.

Lygia – Como você vê, depois que acabou a Cohab, acabou o financiamento do BNH, teve uma queda na produção da Cehop, que está produzindo menos unidades do que o que foi construído antes. Aí chega aqui nessa época com esse Habitar Brasil, foram construídos mil e setecentas unidades lá na Terra Dura. O que mudou foi o programa federal ou teve alguma mudança aqui também?

Luciaval – Era aquele negócio de pagar um real. O financiamento era do dinheiro Federal. Não estava vindo aqui para a Cehop, nem podia cobrar a prestação. Então um real é só para poder fazer propaganda de um real.

Lygia – Ah, essas casas aqui foram tudo no esquema de um real ?

Luciaval – Eu acredito que sim, deixe eu lembrar isso aqui.

Lygia – Terra Dura.

Luciaval – Noventa e nove...

Lygia – Padre Pedro

Luciaval – Um real foi noventa e quatro, noventa e cinco, era por aí mesmo, daqui que fizesse o projeto, que construísse...

Lygia – E essas outras, esses pequenos aqui, que são poucos, que tem Governo do Estado, é porque foi tudo verba do próprio Estado, do orçamento geral do próprio Estado?

Luciaval – É, do Estado.

Lygia – Você tem isso, de onde vinha a fonte de renda do conjunto?

Luciaval – Do Estado ?

Lygia – É. Esse número aqui indica alguma coisa, ou esse número é só a unidade habitacional?

Luciaval – SE quer dizer Sergipe, quarenta e dois é o padrão, um de um quarto, i de isolada (não geminada), vinte e nove metros quadrados.

Lygia – Então isso aqui só fala da unidade? Porque meu pai Ivo Carvalho, ele é do DER-SE, me informou que em projetos de estrada, na licitação tem um número que indica se foi verba que veio do Governo Federal, que veio do Estado, se tem contra-partida do Estado.

Luciaval – É, geralmente as casas, quando a gente fazia para vender, as casas eram financiadas pela Caixa, dinheiro federal. Mas a parte de infraestrutura, as praças, as ruas, meio-fio, pavimentação, essas coisas, aí era o Estado que tomava dinheiro emprestado. Então, na prestação não entrava essa parte, de ruas, essa parte era o Estado que pagava. Então o povo pagava só pela habitação e pelo terreno. No caso da prestação entrava terreno e a construção

da casa. Ainda em muita gente que até hoje tá devendo e não está pagando. Quando é governo federal, aí a gente tem a fonte, tem a numeração. Mas no contrato com as construtoras geralmente diz a fonte

Lygia – Na verdade a parte do Estado é a infraestrutura, não é?

Luciaval – A Cehop está sem poder tomar empréstimo para construir, uma coisa que diminuiu foi isso. Hoje as construtoras montam o projeto, vai na Caixa, é essa estrutura do PAR

Lygia – Minha Casa, Minha Vida é assim também ?

Luciaval – Minha Casa, Minha Vida, a vantagem é que eles dão um bônus de dezessete mil para quem ganha até dois mil e quinhentos reais, passando para doze, dez, entendeu?

Lygia – Sim. Era basicamente isso. Obrigado.

Entrevistado 2:	Eng. Carlos Melo
Data da entrevista:	12/11/2012
Cargo/ Função	- Engenheiro Civil; - Admitido pela COHAB/SE em 1970, onde permanece até os dias de hoje; - Diretor Administrativo do Órgão em 1971; - Diretor Administrativos financeiro de 1983 – 1987.
Justificativa	Engenheiro Civil mais antigo da COHAB/SE, atual CEHOP/SE, que ainda permanece em exercício. Conhecedor do funcionamento do órgão, bem como dos projetos e obras executados pelo mesmo.
Temas abordados	Programas habitacionais que fizeram parte da política habitacional em Aracaju, estrutura administrativa da COHAB/CEHOP, escolha da localização dos conjuntos.

Carlos Melo – Vamos lá !

Lygia – Então eu preciso de outra ajuda em relação aos programas, eu peguei um levantamento aqui na CEHOP, que dá o numero de unidades, o nome do conjunto,

Carlos Melo – Da época da fundação ? que vai para o governo ?

Lygia – É.Peguei esse que vai para o governo, e eu tenho outra que é uma tabela mais resumida, essa aqui.

Carlos Melo – O de governo é interessante, é um trabalho que mostra toda a evolução governo por governo, desde Lourival Batista, aliais, parece que começou com Celso de Carvalho...

Lygia – Foi em Lourival Batista que começa. Aí eu coloquei nessa mais resumida o que eu tinha na outra tabela. Aí o que é que acontece...

Carlos Melo – 1968, né ?.

Lygia – É. Aqui, nessa parte ele dá os programas, e aí eu queria entender, mais ou menos, como é que funcionavam os programas, porque tiveram uns que eu consegui achar dentro dos históricos que eu peguei do Governo Federal, por exemplo, PROFILURB, PROMORAR, teve um João de Barro, mas eu ouvi falar que teve isso em Aracaju, mas eu não achei nesse levantamento, quer dizer, eu ouvi que teve em Sergipe.

Carlos Melo – Vamos falar primeiro, sobre a parte da expansão.

Carlos Melo – A Cohab foi fundada em 1967 para atender ao programa de habitação popular do Governo Federal e... você quer um levantamento da criação do BNH pelo Banco Nacional de Habitação ?

Lygia – Isso

Carlos Melo – A primeira preocupação dela (a COHAB) foi estudar a clientela de baixa renda para atender aquela demanda, que somente tinha sido construído, até então em Aracaju, dois conjuntos habitacionais, um que aqui próximo do Grageru que é o Conjunto Cidade dos Funcionários e um outro conjunto lá no bairro, próximo lá o (bairro) Siqueira Campos que era o Conjunto Agamenon Magalhães, que foram conjuntos populares que foram construídos antes mesmo do BNH, em programas que existiam com recursos do Governo Federal para atender, principalmente, àquela população trabalhadora mais pobre. E a COHAB teve, então, essa missão de iniciar esse trabalho para a habitação de baixa renda para atender a essa população de baixa renda carente e que não dispunha de habitação.

Os primeiros conjuntos foram localizados aqui na região do Castelo Branco; era conhecido como bairro Areias e para lá foram direcionados os dois conjuntos que foram executados exatamente já em 1968 e 1969. Foram os primeiro conjuntos que a Cohab implantou. É importante você ressaltar também que não existia um plano diretor da cidade que direcionasse para a ocupação urbana, existia um código de obras, de postura de obras, mas voltado para a edificação, sobre as normas de construção de prédios, de residências, onde estabelecia as normas que deveriam ser adotadas em termos de recuo, em termos de abertura de paramentos e outras em função de..., mas não tinha assim um plano diretor na cidade que definisse a ocupação territorial da cidade. Então com isso também a Cohab, ela foi a responsável principal pelo direcionamento do povoamento de Aracaju, saindo daquele centro e daqueles bairros de mais, digamos assim, classe média que existiam, tipo bairro Treze de Julho, São José, já vindo aqui o Grageru, tinha mais na parte central da cidade, a gente tinha aquela parte da Zona Norte que era mais proletária, bairro Industrial e a parte do Santo Antônio e a cidade também era diminuta, eu acho que a população de Aracaju, na década de 60, era de cento e poucos mil habitantes, tinha mais que cem mil habitantes, e aí, a partir daí, houve um

crescimento grande também com o êxodo rural vindo para a cidade, principalmente para Aracaju.

Então, a Cohab, ela praticamente foi quem direcionou a expansão da cidade, principalmente nessa zona sul, onde ela teve mais, digamos assim, oportunidade de adquirir terrenos, nessa região aqui do Grageru, São José, nessa região do Castelo Branco, tudo isso aqui foi, houve um direcionamento da expansão da cidade provocada exatamente pela implantação desses conjuntos habitacionais. E aí você tem os conjuntos, o primeiro o Castelo Branco, I e II, depois você tem aqui o Médici, a parte referente aos conjuntos Médici I e II. Você chegou a visitar esses conjuntos ?

Lygia – Fui em todos. Já fui, já tirei fotos.

Carlos Melo – E a gente, então começou a direcionar, quer dizer, a Cohab teve essa função de expansão, de direcionamento da expansão da cidade, do povoamento da cidade. Existia uma Secretaria de Planejamento, que também implantou aqui o Distrito Industrial de Aracaju, nessa Zona Sul da cidade, bairro Grageru, que se tornou também um polo de desenvolvimento, juntamente com o conjunto, nós fizemos vários conjuntos no entorno dessa região aqui do Distrito. É onde a gente tinha também disponibilidade maior de terrenos cuja topografia era menos acidentada, mais plana. Pró Zona Norte, a topografia era mais acidentada, digamos assim, é mais cheia de altos e baixos, de morros e aqui não, aqui era uma planície. Você vê que essa região aqui é uma região de salinas, região de viveiros, isso aqui tudo era uma área muito plana, e a gente então teve essa disponibilidade de área para expansão, principalmente dessa Zona Sul. E aí vem também o Conjunto Leite Neto, que já foi um conjunto onde dividiu-se uma parte mais popular e uma parte mais para uma classe média, média baixa, que eram casas melhores, com laje, já para atender, isso na década de 70. Então o conjunto aqui, Leite Neto que fica aqui ao lado da Cohab. E também aqui outros projetos que foram implantados dentro de, digamos assim, de padrões de conjuntos até quinhentas unidades, mais ou menos nessa faixa de número de unidades, em torno de quinhentas. Tivemos o Costa e Silva, em frente a Petrobrás, um conjunto que foi direcionado principalmente também para os funcionários da Petrobrás. Foi quando houve a mudança, o Médici I e o Médici II, principalmente o Médici I foi um conjunto também direcionado para atender aos os funcionários da Petrobrás que vieram de Maceió. Houve uma mudança da sede da Petrobrás de Maceió para Aracaju, da região de produção de Alagoas e Sergipe, e esses funcionários vieram para cá e esses conjuntos Médici I foram direcionados para atender principalmente a eles, tanto que tinha uma área de varanda com abrigo para automóveis,

porque eram funcionários que tinham também carro, isso na década de 70, os primeiros anos de 1970.

E, nós tivemos, então, a partir, depois desses projetos, também o Costa e Silva e D. Pedro I, lá na Zona Norte da cidade, na saída ali da BR-235, da Avenida Chanceler Osvaldo Aranha, o D. Pedro I concorrendo também já de porte de 480 casas, e alguns pequenos conjuntos que foram implantados com o SESC, nós fizemos um convênio com o SESC, construímos um conjunto José Ramos de Moraes lá no Siqueira Campos, de 72 unidades e fizemos um conjunto aqui, que é o Conjunto Jessé Pinto Freire, aqui no Ponto Novo...

Lygia – Eu sei, que é o que chamam de Conjunto dos Motoristas, não é ?

Carlos Melo – Não, Motoristas foi um conjunto de cooperativa, foram três conjuntos de cooperativa foram implantados em Aracaju, o dos Bancários, que fica lá na região da Escola Técnica, mas aí foi de cooperativa, viu ? Conjunto dos Bancários, Conjunto dos Motoristas, que fica aqui na região aqui da Hermes Fontes, aqui próximo e o terceiro conjunto, qual foi rapaz, Motoristas, Bancários, teve outro conjunto de cooperativa fora esses: JK, Sol Nascente, Inácio Barbosa... e a gente teve também uma disponibilidade de uma área da prefeitura, que era aqui no Jardim Esperança, que era um conjunto tipicamente para a classe pobre, popular mesmo, que foi feito juntamente com a prefeitura onde ela implantou ali um projeto de, digamos assim, de melhoria de renda para a população, com oficinas de trabalho, centro comunitário, centro social, e tinha escola, então era um projeto piloto para o desenvolvimento de atividade que trouxesse renda ou formação de mão-de-obra especializada, sendo especializada para melhoria das condições de vida de boa parte da população e a gente fez um conjunto que é o Jardim Esperança. Ele fica entre dois conjuntos do INOCOP, que é o conjunto Inácio Barbosa e o Conjunto Beira Rio. Aqueles ali, que são de cooperativa.

Então a Cohab, ela teve essa função até a década de 70. A partir da década de 80, então começaram a surgir os grandes conjuntos, já no final da década de 70, nos tivemos também em 70 o primeiro grande conjunto que foi o Bugio já em função do que ? de uma área que existia lá, disponível, muito boa, plana, de areia, e que houve uma ocupação lá significativa, tenho a impressão que lá são três mil e ... (cadê o Conjunto Bugio aqui, para a gente ver a quantidade de casas), tudo aquilo ali...

Lygia – Ah, foi o primeiro oitocentos e alguma coisa e depois mil, duzentos e alguma coisa.

Carlos Melo – É, só aqui dá duas mil, cento e trinta e depois tiveram vários...

Lygia – Conjuntos menores ao redor não é ? Bugio III,

Carlos Melo – Então, o Conjunto Bugio, que é o Assis Chateaubriand, foi o primeiro conjunto de grande porte que foi implantado em Aracaju.

Carlos Melo – Depois dele veio o Augusto Franco, com quatro mil e cem unidades, depois tem o Orlando Dantas, o Roza Elze, que é o Brigadeiro Eduardo Gomes.

Carlos Melo – Então tudo isso aí, você vê que, digamos assim, a COHAB foi a responsável pela expansão da cidade e foi quem abriu novos horizontes para a implantação de conjuntos, de condomínios e de expansão para a construção de habitação, já que o centro da cidade estava praticamente preenchido, sem espaço mais para o desenvolvimento.

Bom, você tem aí todas essas fases dos primeiros projetos de um padrão bem popular, posteriormente a gente foi evoluindo e já construindo conjuntos com o urbanismo mais moderno, com ruas mais largas, para poder permitir o tráfego de veículos, porque antes as ruas eram estreitas, nos primeiros conjuntos: Castelo Branco, Lourival Batista, ruas de quatro metros, três metros, estreitas, somente porque a visão era de que ali seria apenas para tráfego de veículos menores ou pouca circulação de veículos. Posteriormente a gente verificou a necessidade de também de já adequar esses loteamentos a um padrão mais moderno, com ruas mais largas para permitir o tráfego de veículos, todo mundo poderia ter carro, que é o que acontece hoje aí, que a grande maioria desses conjuntos estão bem atendido naquele seu projeto, mas isso aí é uma produção de renda também das pessoas que hoje já estão na condição bem melhor, em função principalmente pelo fato de ter tido a sua casa própria. Agora que eles conseguem ter a sua casa própria, eles praticamente resolvem metade dos problemas financeiros da família.

Carlos Melo – E a Cohab foi quem praticamente definiu a expansão da cidade de Aracaju. Os vetores de direcionamento das ocupações dos terrenos com a função de habitação, independentemente de ser popular. Existe também pela Cohab projeto para a classe média, média baixa, de apartamentos. Aí tem uma área principalmente nessa região sul da cidade que foi, onde a gente se encontra, aqui nas imediações da nossa sede no Distrito Industrial uma grande concentração de conjuntos para atender a população e depois com a construção do Augusto Franco e o Orlando Dantas, então praticamente essa região aqui foi bastante desenvolvida com esses megaconjuntos de quatro mil casas, três mil e quinhentas casas, então a gente teve, digamos assim, uma participação que eu considero, assim, a mais contundente em termos de direcionamento do crescimento da cidade. Hoje a cidade tem a Zona de Expansão. Ali a prefeitura também tem atuado, muito com habitação popular. Tem os conjuntos do PAR, que todos foram feito praticamente nessa zona de expansão de Aracaju.

Então, disso se confirma o quê ? a Cohab foi um dos principais agentes de direcionamento da expansão de Aracaju. É claro que acredito que agora com o novo Plano Diretor de Aracaju definido já levou em conta todos esses vetores que direcionaram para a ocupação da cidade.

Essa parte de cooperativa, aí você tem também grandes conjuntos que foram desenvolvidos nessa região. É o conjunto Inácio Barbosa, Beira Rio, JK e o Sol Nascente também foram de cooperativa e aqueles que são aqui, o Bancários, na Escola Técnica e o dos Motoristas, aqui na região da Hermes Fontes, ali na proximidade daquele, é, entre Luzia e Ponto Novo, ele se desenvolve por ali. Tem outro conjunto de cooperativa que foi implantado... Tem vários pequenos conjuntos, aí você tem aí, claro, claro, tem o conjunto de porte lá na região de expansão do aeroporto que é o Santa Tereza que também foi implantado pela COHAB. Aí tem vários conjuntos, não só daqueles tradicionais de COHAB, como também daqueles projetos que a gente vai depois explicar, que é de Terreno Próprio ou de FICAM, você pergunta o que significa essa sigla aqui, terreno próprio, Ficam...

Lygia – Tinha os COHAB's também né?

Carlos Melo – COHAB's, Habitar Brasil, a gente também tinha uma função não só de fazer habitação para comercializar, quer dizer, são financiamentos, recursos financiados na construção de conjuntos para financiar as ações das habitações, como também programas que a gente fazia em financiar habitação no terreno de propriedade dos mutuários, eles já tinham terreno e um programa que é o do Terreno Próprio, que depois foi transformado em FICAM, financiamento da construção..

Lygia – Terreno Próprio, FICAM, eles são..

Carlos Melo – O Ficam substituiu o Terreno Próprio.

Lygia – Entendi. Mas eles vinham de âmbito federal ou eram criados aqui no Estado?

Carlos Melo – Não, foram criados pelo BNH, nos aqui é que demos uma forma mais, digamos assim, dinâmica de atuação. O que se previa, inicialmente financiar a construção isolada de casas em terrenos próprios, nós conseguimos implantar, através de pequenos loteamentos um conjunto através do próprio FICAM, financiando inicialmente, vendendo inicialmente o lote ao adquirente e ele solicitando o financiamento para a construção da casa. E a gente fazia aquilo de uma maneira mais concentrada em vários lotes no mesmo empreendimento e a gente foi pioneiro no Brasil de construção desse programa de Terreno Próprio dentro de conjuntos de loteamento e aí esse tipo de construção transformou em FICAM e a gente teve um sucesso muito grande porque isso facilitou também a implantação de conjuntos habitacionais no interior do Estado. Então, em várias cidades do interior nós tivemos a oportunidade de construir também unidades, conjuntos de menor porte dentro desse programa do FICAM. Isso aí você teve uma ideia de COHAB, do programa COHAB's, do programa de Terreno Próprio e FICAM e tem assim Enchentes, o que é que significa isso? significa que foram recursos do Governo Federal para atender aquelas populações que tiveram

suas casas destruídas quando houve aqui uma enchente do Rio São Francisco naquelas cidades ribeirinhas. Ali tem todas as cidades aqui que tiveram Programa de Enchentes.

Lygia – A gente vê que esse COHAB's, ele foi...

Carlos Melo – É um programa normal do BNH para baixa renda.

Lygia – que vinha já BNH, ele era sempre para baixa renda, o COHAB's ?

Carlos Melo – Baixa renda, COHAB's é baixa renda.

Lygia – Certo

Carlos Melo – Média renda seria cooperativas, INOCOOP, para quem tinha uma renda melhor. E depois tinha o mercado imobiliário que era daquela parte de caderneta de poupança e tal, tinha já um padrão mais para atender uma população de classe média

Lygia – Que não era mais o que a gente chama hoje de habitação de interesse social.

(interrompeu a entrevista com a entrada de uma pessoa na sala).

Carlos Melo – Sim, então aqui COHAB's é só habitação de interesse social e o Terreno Próprio e Ficam também é de interesse social, porque você tem um limite de financiamento, não podia financiar para pessoas com renda maior que cinco salários e tal. Tinha também os limites, eram um pouquinho mais no caso de Terreno Próprio e FICAM porque já tinha o terreno de propriedade do adquirente, do mutuário que ia tomar o financiamento para a construção da casa. Agora tem os Enchentes, os Enchentes eram recursos a fundo perdido, não era feita a venda da casa. Era a reconstrução da casa ou construção de uma nova casa em um local que não tivesse problema de enchentes ou outros problemas que viessem a criar, digamos assim, necessidade de novo remanejamento de casa, porque houve uma destruição mesmo quando a enchente do Rio São Francisco destruiu muitas casas. E ali eram recursos federais que eram aplicados através da COHAB, mas sem financiamento, era doada, a casa era doada àquelas famílias que tiveram suas casas destruídas pela enchente do Rio São Francisco. E aí tem ...

Lygia – Esse aqui

Carlos Melo – Instituto da Previdência, aqui já foi um convênio que nós fizemos aqui com o IPES. Existia um programa no BNH para os Institutos da Previdência, financiado para os segurados do instituto de previdência dos Estados que é o IPES, no caso, aqui é o IPES, e nós fizemos esse conjunto aqui no Orlando Dantas, que é a construção de apartamentos e casas num padrão já melhor, tem um padrão aqui já melhorado, veja, casa de sessenta e seis metros quadrados, três quartos com sessenta e seis, no nosso padrão Cohab três quartos tem quarenta e seis metros. Casas com vinte metros quadrados a mais de área.

Lygia – Por esse “numerozinho” eu vou conseguindo ver, não é ?

Carlos Melo – Aqui é Sergipe, padrão número dez – décimo padrão habitacional, casa isolada de três quartos com quarenta e seis metros quadrados. Tem padrão um, dois, três, quatro, etc. Aqui, casa isolada de três quartos com trinta e sete metros, padrão dez também, isolada, dois quartos, quarenta e três, aqui já é onze. Essa é um, que é uma casa bem antiga. Essa é oito. Aqui são as primeiras casas, tinham trinta e três metros quadrados, no Castelo Branco.

Lygia – Aqui, casa de vinte e quatro metros, agora não tinha quarto não, era tudo junto.

Carlos Melo – sala, cozinha, sanitário, era um embrião, não é ? aqui G – geminada, I é isolada e G é geminada. Tem os apartamentos também.

Carlos Melo – Bom, veja bem,

Lygia – Voltando, tem PROFILURB também. Eu já li no...

Carlos Melo – PROFILURB tem o financiamento da urbanização, programa de financiamento de urbanização, já inclui a urbanização dentro do programa de financiamento da habitação.

Carlos Melo – Mercado Hipoteca já é um projeto de um padrão médio, certo ? aqui é no Médici IV, aqui é um conjunto de edifícios de padrão médio, Mercado Hipoteca.

Lygia – Ele já foi construído depois do primeiro, que foi o Médici I, II,

Carlos Melo – É, foi depois do Médici I, II. Depois foram o III e IV que são os dois vizinhos ali. Deixa eu ver se tem o Médici III aqui. Olha aqui o Médici II, aqui tá o Médici IV, deve ter o Médici III em algum lugar, no Mercado Hipoteca.

Agora, o interessante é se você tivesse... você recebeu lá do pessoal do planejamento um levantamento que vai governo por governo desde 1967 até ...

Lygia – Tenho, tenho.

Carlos Melo – Não sei se atualizaram

Lygia – Diz a fonte de financiamento, se era só do SFH ou se tinha Orçamento Geral da União, Orçamento dos Estados.

Carlos Melo – Você vê também que no interior a gente tem muito projeto no interior, muita construção e esse programa praticamente foi paralisado pela CEHOP, de 2005 para cá praticamente não tivemos mais nada de construção de casas. Ficamos praticamente sem construções. Você vê aqui que de sessenta e oito, início da COHAB até ...

Lygia – Os últimos são aqueles da Terra Dura, não é ?

Carlos Melo – É.

Lygia – Aqui já termina Aracaju e começam outros municípios.

Carlos Melo – 2002 foi quando terminou .

Lygia – A habitação passa a ser administrada pelo município, não é?

Carlos Melo – É.

Lygia – Outra coisa que eu tinha para perguntar sua opinião é: você que trabalhou tantos anos na COHAB, qual a principal semelhança e diferença da produção que era feita pela COHAB, atual CEHOP, e da que está sendo feita hoje em dia pela prefeitura ?

Carlos Melo – Eu acho que houve uma grande perda de atuação do governo em termos de produção de habitação, principalmente da habitação popular. Hoje esses projetos da prefeitura não são suficientes para atender a demanda e você vê a quantidade de invasão que está acontecendo na cidade, em todo lugar você tem invasão. Fora da cidade você tem o problema dos sem terra, mas dentro da cidade a quantidade de invasão agora é muito grande. Então existe uma carência e um déficit que não está sendo atendido. Então esses programas da prefeitura são limitados. A prefeitura tem um poder de atuação, mas limitado. Eu acho que houve uma grande perda no Estado. Essa mudança da política, de tirar da CEHOP/COHAB a responsabilidade pelo programa habitacional. Então, houve aí uma descaracterização. Existe uma quantidade de construção de habitações, mas é um número que eu considero, assim, reduzido, face a necessidade que tem em Aracaju, e a Cohab tinha toda uma estrutura de conhecimento, de know how, de técnicos, de áreas, terrenos, toda aquela região lá do Marcos Freire, que você viu aqui que foi, cadê Marcos Freire aqui.

Lygia – Tá lá no final que foi por ordem alfabética.

Carlos Melo – Nossa Senhora do Socorro, tá aqui. Você vê a quantidade de habitação que foi implantada em Socorro, João Alves, Marcos Freire, tá aqui a primeira etapa, tem o Marcos Freire II, tudo isso aqui por quê? porque Socorro era um município que tinha na proximidade de Aracaju que tinha disponibilidade de terreno. Então lá adquiriu-se grandes áreas e implantou-se um complexo habitacional de grande porte. Lá hoje se você somar a quantidade de casas que foi implantada lá em Socorro, não só no Marcos Freire e no João Alves, Fernando Collor tudo isso aqui tem o segundo município de Sergipe, essa região do Marcos Freire. Depois de Aracaju é o Marcos Freire, porque Itabaiana e Lagarto tem uma população menor que a que tá dentro o Marcos Freire.

Lygia – Mas você diz só no Marcos Freire ou Socorro toda, aquela região depois da ponte ?

Carlos Melo – É aquela lá depois da ponte, que tem o João Alves, Marcos Freire, agora tá uma expansão grande de projetos de classe média. Estão indo lá com esse programa de Mercado Imobiliário, teve também muito PAR, e agora tem muitos projetos que tão construindo com recursos da Caixa Econômica. Muita coisa tá sendo debitada lá na região do Marcos Freire, Piabeta, São Brás, Marcos Freire II, tudo ali agora tem um volume imenso. Por

causa do surgimento do Marcos Freire é que Socorro hoje é um município de uma população muito grande, por causa do Marcos Freire.

Carlos Melo – Bom, veja bem, se você precisar de mais alguma coisa, de mais algum detalhe, você diga aí, a gente marca uma horinha. Eu vou anotar o seu telefone.

Lygia – Eu anotei o seu. Eu vou voltar para São Paulo na quarta-feira. Eu posso ligar qualquer dúvida ?

Carlos Melo – Pode ligar. Lygia Carvalho, arquiteta.

Lygia – Outra coisa que eu queria saber antes de a gente encerrar é o seu histórico na COHAB/CEHOP para eu me referir a você no meu trabalho.

Carlos Melo – Eu fui admitido em agosto de 1970 como engenheiro civil e em agosto de 1971 eu fui convidado pelo então governador Paulo Barreto para ser diretor técnico. Fiquei de agosto de setenta e um até março de setenta e nove, dois anos como diretor técnico, nos governos de Paulo Barreto e de José Rollemberg Leite. Posteriormente eu fiquei afastado da CEHOP, eu fui ser diretor técnico do DEP, que depois veio a ser incorporado quando da criação da CEHOP. Eu retornei depois, em torno de setenta e nove, e fiquei como Diretor Administrativo-Financeiro de 83 até 87. Depois eu fui para o DESO e fiquei como diretor técnico lá dois anos, depois fui para a Secretaria, voltei para a CEHOP, mas depois saí, fui para a Emurb, voltei e agora estou aqui como engenheiro.

Lygia – O senhor lembra como era a estrutura organizacional quando você entrou, quando era Cohab ? porque eu só tenho essa estrutura já da Cehop.

Carlos Melo – Basicamente era uma presidência, diretoria técnica e diretoria administrativo-financeira, um presidente e dois diretores, Posteriormente a diretoria técnica foi desmembrada em diretoria de projetos e diretoria de obras, mas isso já foi mais recente.

Lygia – Já na CEHOP ?

Carlos Melo – Ainda no tempo da COHAB foi criada a diretoria imobiliária. Bote aqui ao lado, outra época, a presidência e mais três diretorias: técnica, administrativo-financeira e a imobiliária. A imobiliária hoje foi transformada em diretoria de operações. Teve uma época que essa técnica foi dividida em diretoria de projetos e diretoria de obras e hoje você vê que projeto está na diretoria de operações.

Lygia – Hoje tem projeto imobiliário que é operações especiais e tem obras, separado.

Carlos Melo – Hoje você tem a presidência, a diretoria de obras, que é a técnica, e a diretoria de operações que abrange projetos e imobiliária e a diretoria administrativo-financeira. Basicamente é isso aí.

Lygia – Muito obrigada.

Entrevistado 3:	Gustavo Lima
Cargo/ Função	Engenheiro Civil. Foi funcionário do BNH em Sergipe desde 1982. (foi incorporado pela CEF, quando o BNH foi extinto). Atualmente é o Gerente da Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano em Aracaju (GIDUR/AJU) da Caixa Econômica Federal.
Entrevistado 4:	Roque Souza Ribeiro
Cargo/ Função	Engenheiro Civil Foi funcionário do BNH em Sergipe desde 1981. (foi incorporado pela CEF, quando o BNH foi extinto). Atualmente é Coordenador de Habitação de Interesse Social da Caixa Econômica Federal.
Data da entrevista:	12/11/2012
Justificativa	Prestam serviços ao poder público no tocante à produção habitacional desde 1982, desta forma conhecem todo o processo de produção habitacional tanto no período da gestão do Governo do Estado, quanto atualmente na gestão da Prefeitura Municipal.
Temas abordados	Informações sobre os conjuntos construídos pelo INOCOOP em Aracaju: ano de conclusão, localização, nº de unidades.

Lygia – Meu interesse maior é o que foi construído pelo INOCOOP ou então pelas cooperativas da COHAB, a localização, o número de unidades e o ano.

Roque – Vai ser difícil! O que é que a gente pode separar aqui: o que é de COHAB mesmo, e o restante de cooperativa, não seria só INOCOOP. Seria a Seplantec, tem a MIG e INOCOOP, são os três órgãos assessores que faziam ali a modalidade de financiamento, que era tipo padrão INOCOOP. Precisa separar CEHOP que seria de zero a cinco salários de INOCOOP que seria de cinco a dez salários.

Lygia – COHAB e CEHOP eu já tenho tudo.

Roque – Aqui todos são recentes: Recanto Verde, Vilas de Portugal, Mar Egeu, Vivendas do Riomar (se referindo à tabela disponibilizada por funcionário da CEF).

Lygia – Foi a partir de noventa e oito, eu acho.

Gustavo Lima e Roque – Desses aqui o que vai ter: Beira Mar, que é I e II, depois Estrela do Mar, Beira Rio, Inácio Barbosa, Santa Lúcia foi MIG com COHAB, e os de cá: Sol Nascente e o JK.

Gustavo Lima – O Santa Lúcia pega aquela parte dos prédios também? Tudo é Santa Lúcia ali?

Lygia – Aqui tem como Santa Lúcia construído em noventa e três, setecentos e trinta e oito unidades, com apartamentos e casas.

Gustavo Lima – Aí Vamos, Diamante, com quinhentas e poucas unidades.

Roque – Diamante foi INOCOOP.

Gustavo Lima – Depois tem o Vilas de Portugal, tem o Amintas Garcez.

Lygia – Não são aqueles prédios perto do Médici?

Gustavo Lima – Não, ali é COHAB, foi Mercado de Hipoteca, não foi Roque? Ente o Posto Aperipê I e II tem um, foi até a Pelegrini que construiu, na Rua José Luciano Siqueira, um pequenininho, Amintas Garcez, isso mesmo, foi cooperativa.

Gustavo Lima – Os outros da Coroa do Meio estão aqui, as casas e todos os apartamentos da Coroa do Meio: Mar Egeu, Mar Mediterrâneo, Mar do Caribe,

Roque – É, mas só que ele não botou Mar Mediterrâneo nem Mar do Caribe aqui !

Lygia – Esses eu já vi, porque em um livro de Vera França, tem esses conjuntos, mas só a partir de 1985, então, eles vieram depois, o meu problema são os que vieram antes de 1985.

Gustavo Lima e Roque – Ah, antes de 1985, tem que procurar esses daqui todos, o JK, o Sol Nascente, o Diamante e o Amintas Garcez, e as casas, Beira Rio, Beira Mar, Inácio Barbosa e o Estrela do Mar, que é de oitenta e três. Beira Mar é o do Gás, Beira Mar I e II.

Gustavo Lima e Roque - Na região do Bugio, não tem nenhum não ? Na rua de Maranhão tem o Vilas de Portugal, que é grande mas este é da CEHOP.

Gustavo Lima e Roque – Visconde de Maracaju, faltou o Visconde de Maracaju, que é de 1982 sabe qual é esse? fica depois da Clínica São Marcelo, do lado direito.

Roque – O número de unidades eu lhe dou amanhã.

Lygia – Eu viajo quarta-feira.

Gustavo Lima – Anote aí Roque, o telefone dela! Você não encontra essas informações no google não?

Lygia – A única informação que encontrei foi a lei que denominou o JK e o Sol Nascente e mesmo assim eu não tenho certeza se o ano de criação da lei foi o ano de finalização da obra, do conjunto. As vezes a lei é posterior.

Lygia – Roque, você sabe a localização deles, para colocar para mim essa informação ?

Gustavo Lima – Aí tá fácil. Amintas Garcez, rua Dr. José Luciano Siqueira, entre os Postos Aperipê I e II, de lá para cá do lado esquerdo, tem uma ruazinha, é bem pequenininho ele, tem uns quatro blocos de 64 unidades. Visconde de Maracaju, avenida Juscelino Kubistchek. Diamante é na Avenida Rio de Janeiro, só que agora derrubaram até o muro, virou prédio mesmo.

Gustavo Lima – Santa Lúcia.

Lygia – Santa Lúcia está marcadinho no meu mapa, já está todo certinho.

Gustavo Lima – (conjunto) Inácio Barbosa, eu acho que na escritura das casas lá tem Avenida Trinta e Um de Março, porque era a única via que tinha em cima, não era nem Tancredo Neves, era Avenida Trinta e um de Março. (conjunto) Beira Mar, Avenida Melício Machado, todas as casas e apartamentos tem na escritura Avenida Melício Machado. (conjunto) Beira Rio é Avenida Paulo VI, a principal, que é aquela que vai abrir agora e vai dar lá na ponte.

Roque – Estrela do Mar é Rua François Hoald, não é?

Gustavo Lima – Estrela do Mar, François Hoald.

Roque – Aqui tá o Vilas de Portugal, que fica na Avenida Maranhão.

Gustavo Lima – Parece-me que. na época só tinha a Avenida Minhas Gerais, que fica por trás. É Avenida Minhas Gerais e Maranhão, as duas. Ele tem uma parte que é Minhas Gerais, uma ruazinha no fundo, que tem um canal. Ele é dividido em duas partes. Tem uma parte que é maior que vira para a Maracaju, e tem uns blocos, um negócio estranho, o terreno é dividido por essa avenida Minhas Gerais. Que mais?

Roque – Por aqui é só.

Gustavo Lima – E os da Atalaia?

Gustavo Lima – São todos na Avenida Oceânica. É uma situação difícil para você descobrir Tamparam a avenida Oceânica. Na verdade a Avenida Oceânica vem lá de trás do Hotel Celi. Quando chega exatamente nos prédios ela foi interrompida e foi incorporada aos condomínios. Quando chega lá no (colégio) Nossa Escola, ela abre de novo, entendeu? Não me pergunte o porquê, mas a avenida oceânica, naquele trecho dos prédios, ela ficou dentro do condomínio.

Lygia – São aqueles prédios que hoje em dia foram invadidos?

Gustavo Lima e Roque – Também. Todos de ponta a ponta.

Lygia – Todos aqueles ali onde hoje é a ciclovia, não é ?

Gustavo Lima – Não, a ciclovia não. É a parte do meio, todo aquele maciço de blocos tem no meio a Avenida Oceânica. Ela foi incorporada. Chega aqui ela continua, lá depois do Acarajé

da Rita, ela dá uma quebradinha e vai dar no hotel Celi. Também aqui, quando chega na Nossa Escola, depois tem um negócio que era uma academia de tênis, ali entre um e outro tem a avenida.

Lygia – Então todos aqueles predinhos da Coroa do Meio, foram todos cooperativa, também?

Gustavo Lima e Roque – Todos, todos foram cooperativa.

Gustavo Lima – Dos antigos só tem o Mar do Caribe e o Mar Mediterrâneo. O Mar do Caribe é bem antigo dos primeiros, é dessa época de oitenta e cinco, não é Roque?

Roque – É.

Lygia – Lá na Coroa do Meio.

Gustavo Lima – É aquele primeiro, de lá para cá, tem o posto de gasolina, é ali. O primeiro foi feito de lá para cá. Tudo foi feito de lá para cá.

Roque – Mar do Caribe, Mar Egeu, Mar Mediterrâneo.

Lygia – Eu peguei um levantamento que tem planta baixa e o metro quadrado desses apartamentos, aí eu vi que tem uns de noventa e poucos metros quadrados, com varanda, aí eu achei que não se enquadrava no padrão de habitação social, porque é muito grande.

Gustavo Lima – Sessenta e três tem os do Augusto Franco, mas eles devem ter oitenta e poucos metros quadrados.

Roque – Gustavo, aquele ali lá atrás de onde eu moro, o Recanto do Sol, foi a Habitacional que fez, ali não foi?

Gustavo Lima – Ali foi cooperativa, também, Recanto do Sol, bem lembrado. Depois da igreja da Atalaia, você pega à direita, é cooperativa, logo depois da igreja da Atalaia. Na igreja não, no terminal você pega à direita, você vai dar no fundo da casa de João, ali é chamado antiga Coreia, é a parte alta, no fundo da igreja. É Rua da Concórdia. Mas aqui no mapa tem o nome de um cidadão, Wilson Barbosa de Melo, detrás da casa de Zé Garcez, do Cartório.

Roque – É porque antigamente quem fazia muita casa de INOCOOP aqui era a própria Habitacional que fez, não foi ?

Lygia – Inclusive eu acho que o Sol Nascente foi a Habitacional

Roque – Sol Nascente eu não sei. Eu sei que esses conjuntos melhores todinhos foi a Habitacional que fez. A Celi era mais CEHOP, COHAB, inclusive o Diamante quem fez foi a Celi, em oitenta e dois.

Lygia – Olha aqui o que eu estou fazendo, para vocês entenderem. Aqui é o mapa de Aracaju. O mapa base é o mapa atual de Aracaju, de 2012. Aí eu fiz uma pesquisa da expansão urbana

de Aracaju. Vai ter um mapa para cada década. Essa mancha urbana aqui é da década de setenta. Setenta e um, setenta e dois essa foto aérea.

Gustavo Lima – Você estava em que bairro, aí ? setenta estava o que, na Praça da Imprensa ?

Lygia – Já. Na verdade já pegava um pedaço pequeno do Salgado Filho, até a Cidade dos Funcionários

Gustavo Lima – Tinha aquela parte ali da igreja São José, aquelas casas que o pai de João Alves fez, só.

Lygia – Aqui de verde eu marquei todos os conjuntos que eu tenho da COHAB. Peguei o partido arquitetônico e marquei no mapa todos os que foram construídos na década de setenta

Gustavo Lima – Quais são, só para eu lembrar ?

Lygia – Medici, Costa e Silva, José Ramos de Moraes, Sesquicentenário, Novo Horizonte, Assis Chateaubriand. E de azul tudo que for INOCOOP

Roque – O que tem INOCOOP aí ?

Lygia – O vinte e cinco é o Manuel Dantas, que é o Sol Nascente. Só que eu não tenho informações nenhuma sobre eles, nem tenho todos, só sei os que eu sei de cabeça, mesmo

Roque – O quê ? o número de unidades é ?

Lygia – É, nem número de unidades nem o ano que ele foi construído, para poder saber em que mapa eu marco, por exemplo, igual a esse mapa tem o de 1949, 1960, 1980, até 2010.

Gustavo Lima – E porque você lançou aí até setenta?

Lygia – Porque eu vi uma lei de nomeação do conjunto, dando o nome de Manuel Dantas, de 1982. Eu acho que provavelmente o ano que ele foi concluído é antes.

Gustavo Lima – Tem lógica.

Lygia – Eu queria marcar de azul todos os perímetros que fossem do INOCOOP, como eu botei aqui na legenda, está vendo ?

Gustavo Lima – Eu me lembro que quando eu fui trabalhar no Deso em setenta e nove ele já estava fazendo, tinha essa questão de inundação, então você está certa. Agora quantas unidades eu não lembro, nem tenho.

Roque – Para saber isso aí é difícil. Roberto Almeida me disse que mandou tudo para Salvador.

Gustavo Lima – Ainda tem INOCOOP ?

Lygia – É, eu falei até com Carlos Melo hoje e ele ficou de falar com Roberto Almeida, eu estava na esperança, mas já vi...

Roque – Roberto Almeida foi a primeira pessoa que procurei, desde que você teve o primeiro contato comigo.

Lygia – E será que eu tentando algum contato lá na Bahia, eu não consigo não ?

Roque – Roberto Almeida tinha isso tudo na cabeça, deixe eu ver aqui se eu consigo falar com ele. **O INOCOOP da Bahia fica agora em Botas, na avenida D. João VI.**

Lygia – E nas construtoras, que vocês estão falando, será que eu consigo alguma coisa, na Habitacional ?

Gustavo Lima – Acho difícil, o pessoal que trabalhava na época, por exemplo, Luciano... quais são as informações que faltam ?

Lygia – Eu só quero os conjuntos construídos, o ano e o número de unidades, de oitenta e cinco para frente.

Gustavo Lima – A lista correta de todos a gente já passou para você

Lygia – Certo. Eu preciso da localização deles, para eu poder botar nos mapas, como eu botei aqui os conjuntos

Roque – A localização nos temos de todos, agora o ano já está começando a pegar.

Gustavo Lima – Airton deve ter.

Roque – A gente fazia tanto levantamento, ano a ano, e mandava para Airton, que ele deve ter guardado.

Lygia – Se tem esses que eu consegui aqui, porque não tem os outros?

Roque – Mas Júlio só forneceu os da Coroa do Meio, que são recentes.

Gustavo Lima – Não estava nem na Caixa, no BNH. Mesmo aqui era INOCOOP Bahia e Sergipe, INOCOOP Base.

Lygia – Mas vocês acham que Airton Rocha tem o levantamento? Eu tenho o telefone dele no meu e-mail.

Gustavo Lima – Essa aqui é a Rua François Hoald. Estou botando a seta para a rua que a gente botou o endereço, certo? Diga mais.

Lygia – O Sol Nascente é JK eu sei onde fica o endereço. Eu só queria saber se vocês se lembram do ano.

Gustavo Lima – É na faixa de setenta e oito, por aí.

Lygia – E qual é o que foi construído primeiro ?

Gustavo Lima – São da mesma época.

Lygia – Foram construídos os dois juntos?

Roque – Um atrás do outro. Eu acho que é de setenta e sete, setenta e oito, por aí.

Gustavo Lima – O JK é mais antigo. Eu me formei em 79, já tinha bronca de inundação aqui. Eles são da faixa de setenta e sete e o JK foi primeiro.

Lygia – Certo. Agora o Beira Rio e o Inácio Barbosa, vocês sabem a época?

Gustavo Lima e Roque – O mais antigo desses todos é o Inácio Barbosa, que foi de setenta e três, por aí, arrodilhando setenta.

Gustavo Lima – Beira Rio, que é que morava aquele colega nosso, Guerreiro, ele comprou quando chegou aqui, setenta e oito, oitenta, por aí. Todos são da década de oitenta.

Lygia – Certo. Diamante é de oitenta também, né?

Gustavo Lima – Diamante é de oitenta e um, por aí. Rua Bom Jesus dos Navegantes, ele fica aqui. Vou botar a seta para a Rio de Janeiro. Diga mais.

Lygia – Amintas Garcez ?

Gustavo Lima – Vamos lá, Amintas Garcez fica aqui, Rua José Luciano Siqueira.

Lygia – E o ano, mais ou menos?

Gustavo Lima e Roque – Oitenta e quatro, sem medo de errar. O da Pelegrini era atrasado que era danado.

Lygia – Vilas de Portugal, o número nove?

Gustavo Lima e Roque – Vila de Portugal já foi na época do Santa Lúcia. Geraldo Nabuco que fez. Na Avenida Maranhão com Minas Gerais. Foi antes do Santa Lúcia, esse foi de noventa, foi Geraldo Nabuco, da Habitacional. Agora esse aqui, Visconde de Maracaju, que é o dez, esse é antigo, foi de oitenta e dois, três, por aí. Ele fica aqui, antes do aeroclube.

Lygia – O Recanto do Sol, o onze ?

Gustavo Lima e Roque – Esse é mais antigo ainda. Fica aqui, na Rua da Concórdia, na Atalaia. É da idade do Sol Nascente. Ele é de setenta e dois, por aí.

Lygia – Tem esses outros da lista, Residencial Recanto Verde.

Roque – Recanto Verde fica na Farolândia, junto da ponte. Ali vai ter um bocado, agora eu me lembrei. Tem o Recanto Verde, ali no Maria Pastora, certo?

Gustavo Lima – Ali não é Recanto Verde. Teve o da MIG, de Tom Zé e Lênio e JNunes. O de Tom Zé e Lênio é o mesmo, pois Lênio fez o de Tom Zé.

Lygia – Então tem mais de um na Farolândia?

Gustavo Lima – Morada dos Faróis. Depois o Morada do Sol, da JNunes, só são esses dois.

Roque – Mas tinha um outro lá também , o Canoas.

Lygia – Na Farolândia também?

Gustavo Lima e Roque – Na mesma rua. Vindo do aeroporto para cá, primeiro tem o Canoas, depois Morada do Sol, depois Morada dos Faróis. E todos foram no ano de 1987. Foi depois da incorporação.

Lygia – O Recanto Verde está como noventa e um, então o Morada dos Faróis e o Canoas é oitenta e sete, certo?

Roque – Recanto Verde foi da Habitacional, aí teria Praia do Nordeste, Praia do Ceará, esses também foram cooperativa, pela MIG.

Gustavo Lima e Roque – Mas a gente funcionava ainda naquele prédio de lá, não foi noventa não. Eu me lembro que foi quando começou a trabalhar Zé Augusto. noventa a gente não estava mais lá foi quando teve a incorporação, logo, logo a gente saiu daquele prédio

Gustavo Lima – Quando acabou tudo ali, foi em noventa e cinco, que todo mundo foi para um canto, foi para outro, foi mais ou menos noventa e cinco, por aí, que teve o Getúlio. Aí quando chegou Carlos pereira a gente foi para o Serigy. Mas vamos lá!

Lygia – Recanto Verde, vocês falaram, aí vocês falaram que tem também na Farolândia Morada dos Faróis e o Canoas, são só esses?

Roque – Foi mais ou menos noventa e dois, noventa e três, por aí, os dois foram mais ou menos na mesma época.

Gustavo Lima – Noventa e dois, o Morada dos Faróis, noventa e três o Morada do Sol.

Lygia – Tem Morada do Sol também?

Gustavo Lima – Morada do Sol, é o da JNunes, que é aquele que eu liguei para saber.

Lygia – Que é do PAR.

Gustavo Lima – Que é do PAR.

Lygia – O Canoas é que é noventa e três então, não é?

Roque e Gustavo Lima – Canoas e Faróis.

Gustavo Lima – Morada do Sol não tem nada a ver com isso aí, é PAR. E é recente, é dois mil e alguma coisa.

Lygia – E aí eles ficam na Farolândia?

Gustavo Lima – Na Rua Maria Pastora, quer marcar eles?

Lygia – Sim. E aí tem o Recanto Verde, Morada dos Faróis e Canoas, não é?.

Gustavo Lima – Não, Recanto Verde não é aqui, é aqui, olhe!

Lygia – Então coloque aí, Morada dos Faróis, quatorze e Canoas, quinze. E Recanto Verde, que é doze, onde fica?

Gustavo Lima – Recanto Verde é na Avenida Caçula Barreto, do lado direito.

Lygia – Mesmo tendo aqui o programa COOPHAB, é tudo INOCOOP, não é ?

Gustavo Lima – COOPHAB – Cooperativa Habitacional, INOCOOP, tudo que tiver o COOP no meio é cooperativa.

Roque – E aqui nessa avenida você vai ter também PAR, certo?

Lygia – Os PAR estão locadinhos, no outro mapa.

Gustavo Lima – Tem um que talvez você não tenha aqui, nessa rua.

Roque – Tem o Praias do Ceará, Praias do Nordeste, tem o Ponta Dalva, foi a Nassal que fez.

Lygia – Esse eu já tenho. O que eu tenho aqui ainda, que ele está falando, Praias de Sergipe, esses eu não tenho aqui não. Aqui tem Mar Egeu, Vivendas do Riomar.

Roque – Esses são cooperativa, esses Praias do Ceará, Praias de Sergipe, Praias do Nordeste, esses foram com Tom Zé, SEPLANTEC, eles são cooperativa.

Lygia – Eu vi eles no levantamento que a gente estava fazendo ali do PAR.

Roque – Temos que marcar logo esses.

Gustavo Lima – Aqui, na rua Lemos de Moraes. Quais são os que tem aí.

Lygia – Não tenho não, vou anotar agora.

Gustavo Lima e Roque – Praias de Sergipe, Nordeste e Ceará. Qual o número aí?

Lygia – Os três juntos? Dezesseis, então.

Gustavo Lima – Dezesseis, Rua Lênio Moura de Moraes. Esse foi 1995, dos últimos.

Lygia – Quando foi que o INOCOOP parou, vocês sabem ?

Gustavo Lima – Não foi o INOCOOP, depois do INOCOOP ainda tinha a MIG, a SEPLANTEC.

Roque – Porque esse aí foi feito pela SEPLANTEC, que era um órgão igual a INOCOOP.

Gustavo Lima – Tem aqui também o Costa Verde, aqui na Rua Mateus de Silva Lima, ele foi a Norcon que fez, nessa leva de noventa e três, noventa e cinco. Diga mais.

Lygia – Tem os primeiros que vocês falaram, na Coroa do Meio: Mar Mediterrâneo, Mar do Caribe.

Roque – A Coroa do Meio é tudo em um pacote só, fica mais fácil de você localizar ali na avenida.

Gustavo Lima – Deixe eu lhe mostrar, olhe, aquele negócio que eu estava lhe dizendo: tem uma avenida, aí ela parou, e depois ela veio parar aqui, olhe, porque aqui nessas quadras ela ficou dentro do empreendimento.

Lygia – Eles foram feitos de lá para cá, a avenida também?

Gustavo Lima – Não, a avenida existia daqui para lá, só que depois desistiram de fazer, aqui você tem o Caribe, depois o Mediterrâneo, depois o Mar Egeu, depois o Manhattan e Filadélfia.

Lygia – deixe eu colocar todos com um número só, vai ser o dezoito.

Roque – Do Sul para o Norte, Caribe, Mediterrâneo e o Egeu, que esses foram os primeiros, um da habitacional e dois da Celi. Depois vieram os dois da Habitacional.

Gustavo Lima – Manhattan e Filadélfia já foram os últimos dos últimos, não foi?

Roque – Pela MIG, em noventa e cinco, noventa e seis.

Lygia – Engraçado, não tem o Filadélfia aqui.

Gustavo Lima – São aqueles invadidos. Agora as datas. Caribe foi oitenta e três, oitenta e quatro

Lygia – Então, Caribe, Mediterrâneo e o Egeu, oitenta e três, oitenta e quatro.

Gustavo Lima – Isso. E o Manhattan e Filadélfia, noventa e quatro, noventa e cinco. Roque, tá lembrado, são trezentas e poucas unidades cada um, não é?

Roque – Não. O Manhattan são cento e sessenta e oito e o Filadélfia cento e noventa e dois.

Gustavo Lima – E os outros, cento e noventa e seis unidades cada, onze doze blocos.

Lygia – Vamos lá. Mar Egeu eu tenho aqui, noventa e dois, ele separa em duas partes, cada um com cento e sessenta e oito.

Roque – Em duas partes, é?

Gustavo Lima – Não, é um só, só são cento e sessenta e oito unidades.

Lygia – A data está como noventa e dois.

Gustavo Lima – Pode ser. Foi oitenta e sete, noventa e noventa e dois. E noventa e quatro, noventa e cinco Manhattan e Filadélfia.

Lygia – Nesse levantamento aqui ainda tem Vivendas do Riomar.

Roque – Que são as casas.

Lygia – Residencial Estelares, no bairro Suíça.

Roque – Residencial Estelares é o Amintas Garcez.

Gustavo Lima – Na verdade o nome dele é Estelares, não é Amintas Garcez, você pode trocar aí. Amintas Garcez é por causa do Conjunto Amintas Garcez.

Roque – As casas do Vivendas do Riomar foram em noventa e um.

Lygia – Fica onde, esse?

Gustavo Lima – Do Acarajé da Rita, de lá para cá. Aquelas casas todinhas ali eram cooperativa. As casas correspondem aos prédios, são as casas de um lado e os prédios do outro. Aqui, olhe, Rua José Freitas de Andrade com Manoel Andrade, essa primeira quadra. Cento e oitenta e quatro casas. Que mais?

Lygia – Tem aqui PJ, C do Meio, não sei o que é isso não!

Gustavo Lima – Deve ser coisa repetida. De cooperativas não tem mais nada. Diga mais o que você precisa.

Lygia – É isso! Obrigado e desculpe aí o tempo.

Gustavo Lima e Roque – Foi bom porque a gente reviu.

Lygia – Deixe eu explicar porque eu estou batendo tanto na tecla do INOCOOP, o objetivo do meu trabalho é demonstrar que os conjuntos habitacionais construídos pelo poder público

direcionaram o eixo de expansão de Aracaju e a formação dos espaços segregados na cidade, na época. Vários deles, hoje em dia já estão articulados na malha, mas na época que foram construídos, eram sempre segregados. E aí por que eu estou batendo na tecla do INOCOOP? Porque eu sei que foi financiamento federal do BNH e porque eu sabia que o JK e o Sol Nascente e os conjuntos do Inácio Barbosa eram pioneiros, por exemplo: não tinha nada ocupado no (bairro) Jabotiana. Então eu não podia deixar o INOCOOP de fora, porque minha tese é essa, entendeu?

Gustavo Lima – Todos os do INOCOOP foram pioneiros. Lygia, amanhã eu vou conseguir para você o nome os dados que faltam. Você tem o e-mail da gente, não tem?

Lygia – Uma coisa que eu fiquei na dúvida, não tem nada a ver com o INOCOOP. Eu peguei o PLHIS, que é o Plano Local de Habitação, que foi produzido pela FAPESSE, e aí eles tem o levantamento todo do que foi habitação produzida pelo poder público. Aí eles fazem um histórico bem rápido.

Gustavo Lima – Foi Airton quem fez.

Lygia – Tem uma equipe, a coordenadora é Vera França. Aí ela vem colocando até a parte que o município que começa a administrar a produção habitacional. Ela fala do Programa Moradia Cidadã, da Prefeitura, e fala do PAR.

Gustavo Lima – O PAR, essa história de dizer que a Prefeitura administra, a Prefeitura não faz nada, absolutamente nada. A Caixa faz tudo.

Lygia – E a infraestrutura?

Gustavo Lima – Nada, é a Caixa que faz tudo.

Lygia – E onde é que o poder público entra?

Gustavo Lima – Só com a seleção das famílias, só, mais nada.

Lygia – Mas o problema é que eu tentei informações do PAR lá e a Maria de Abreu não conseguia, não tinha nada, então ela falou, a gente não faz nada do PAR, o PAR é da Caixa.

Gustavo Lima – Então ela foi justa.

Gustavo Lima – Mas teoricamente, era para ser uma parceria. Aqui não, aqui a gente escolhe a empresa, e faz uma série de coisas que lá (em São Paulo) é diferente. Você diz que aqui é tudo pela Caixa e eles só fazem a seleção do pessoal, a demanda. Faz o cadastro, faz a seleção, manda para a Caixa que verifica a situação cadastral.

Lygia – Mas até a escolha de área, quem é que escolhe?

Gustavo Lima – Tudo é a Caixa. Escolhe a área, o empresário compra, tudo é feito pela Caixa.

Lygia – O empresário é que compra, escolhe o terreno?

Gustavo Lima – Normalmente eu compro, ou ele compra de terceiros e a Caixa paga.

Lygia – E vocês fazem o financiamento para a seleção feita pela prefeitura, certo? E o Minha Casa, Minha vida? O Minha Casa, Minha Vida não aparece hora nenhuma, em levantamento nenhum, e aí eu entrei e vi que tem várias modalidades de Minha Casa, Minha Vida.

Gustavo Lima – Tem, que eles não operam aqui conosco.

Lygia – Tem conjunto construído em Aracaju pelo Minha Casa, Minha vida?

Gustavo Lima – Tem vários conjuntos, mas desses que entram com a interferência da Prefeitura e da Caixa não tem nenhum, absolutamente nada.

Lygia – Mas é como o PAR ou a interferência é menor ainda?

Gustavo Lima – Não, sem interferência. Foi feito por empresa privada.

Lygia – Faz por empresa privada e a pessoa procura a Caixa para financiar?

Gustavo Lima – Procura a Caixa para financiar, dentro da faixa

Lygia – Porque eu já vi, em uma época que eu estava trabalhando em Camaçari, por uma empresa imobiliária de São Paulo e a gente fazia pesquisa de mercado, e a gente entrou em uma imobiliária, no Feirão da Tenda e quem quisesse chegar lá comprando pelo Minha Casa, Minha Vida comprava, financiamento físico, particular, não tinha nada a ver com o poder público.

Gustavo Lima – Veja bem, Minha Casa, Minha Vida é uma questão da classificação.

Lygia – Eu vi que tem um projeto Minha Casa, Minha Vida de zero a três salário.

Gustavo Lima – De zero a três é esse que você está trabalhando, que é habitação de interesse social

Lygia – Exatamente

Gustavo Lima – Depois tem o Minha Casa, Minha Vida que vai até cento e setenta mil reais e até dez salários mínimos, da faixa até seis mil reais. Isso é Minha Casa, Minha Vida. Agora é outra faixa, tem subsídio do governo. Tudo que tem subsídio do governo federal é Minha Casa, Minha Vida. É por isso que você estava trabalhando na pesquisa que tinha a Tenda e qualquer pessoa vai. Agora, veja bem, essa questão de qualquer pessoa vai, não é só o valor do imóvel que classifica o Minha Casa, Minha Vida. É a situação de renda de cada pessoa. Se minha renda passar de seis mil e duzentos e cinquenta reais, eu já saio do Minha Casa, Minha Vida. O imóvel pode ser vinte mil, mas eu não me enquadro.

Lygia – É isso que eu preciso saber: eu preciso fazer levantamento do que for Minha Casa, Minha Vida para minha pesquisa?

Gustavo Lima – Eu creio que não

Lygia – A prefeitura não entra em momento nenhum, nem o Estado de Sergipe? Só vem do Governo Federal...

Gustavo Lima – Vem a disponibilidade do financiamento e o subsídio, mais nada.

Lygia – Porque tem que delimitar o tema e a delimitação é só o que for habitação de interesse social mesmo, produzido pelo poder público e em momentos o Estado e em outro momento o Município.

Gustavo Lima – Acho que o foco é esse que você está trabalhando. O PAR ainda entra porque o cadastro ainda é feito na Prefeitura. De qualquer jeito ele é moldado para que haja essa interferência das partes, essa combinação das partes, só que aqui não teve. Na verdade a gente pega as casas, faz e dá para a Prefeitura entregar. Eles não têm política habitacional. A gente é que faz a política habitacional deles. Agora tem outros, que aqui em Aracaju não tem, operações coletivas, essas coisas todinhas que não adianta você trabalhar com isso porque aqui em Aracaju não tem.

Lygia – Aqui a modalidade de PAR é só essa mesmo, a Caixa constrói e a Prefeitura entrega.

Gustavo Lima – Só, só, só.

Lygia – E o Minha Casa, Minha Vida a Prefeitura não participa em momento nenhum?

Gustavo Lima – Em nada, pode colocar isso textualmente, se precisar que a gente diga alguma coisa, você me passa o e-mail que a gente responde.

Lygia – Certo. Minha Casa, Minha Vida é completamente Caixa, o único momento que o poder público entra é na verba que vem do Governo Federal

Gustavo Lima – É, e eventualmente algum acesso, alguma coisa assim. Você está com o conjunto pronto, aí faz cinquenta, cem metros de acesso.

Lygia – Porque eu achava que os conjuntos do PAR a infraestrutura quem entrava era a prefeitura.

Gustavo Lima – Não, em alguns lugares eles fazem até alguma coisa física da obra, a terraplanagem do terreno, entendeu?

Lygia – É, porque eu estava achando estranho, nem no próprio Plano de Habitação eles não citaram nada construído pelo Minha Casa, Minha Vida.

Gustavo Lima – Por justiça e até por honestidade, porque eles não fizeram absolutamente nada.

Lygia – Tá certo, muito obrigado.

Gustavo Lima – Você veja, da Caixa para cá a gente lembra tudinho, o que era anterior a gente sabe de ouvir dizer, o que for de oitenta e dois para baixo, é complicado.

Lygia – Então tudo que tinha de documentação do BNH não teve esse cuidado de preservar.

Gustavo Lima – Exatamente. Não é que foi destruído,

Lygia – Muita coisa vai se perdendo, uma pessoa pega, aí vai embora.

Gustavo Lima – Você está estudando que período?

Lygia – De sessenta e seis, que foi a criação da Cohab a dois mil e dez.

Gustavo Lima – O BNH foi criado em sessenta e quatro, acabou em oitenta e seis, não é? Então o período de oitenta e seis para trás, você vai conseguir entrevistando a gente, mas não tem a coisa sistemática, entendeu?

Lygia – Eu já montei a estrutura organizacional da Cohab, Cehop, as mudanças que tiveram de funcionamento interno, tudo com entrevista

Gustavo Lima – Se você entrevistar Carlos Melo, ele se lembra de tudinho.

Lygia – Carlos Melo eu já entrevistei umas três vezes, ele não aguenta mais. Carlos Melo, Lucival.

Gustavo Lima – Aquele pessoal mais antigo, Zé Américo, principalmente Carlos Melo, que lembra tudo em detalhes.

Lygia – Lá está tudo bem fechadinho, porque como o período era anterior, eu já fui fazendo primeiro.

Gustavo Lima – E lá tem documentação?

Lygia – Não, lá não tem documento de nada. Eu queria a resolução que criou a Cohab e tem uma semana que eles estão futucando arquivos, pintaram e bordaram e não achavam. Hoje, por coincidência eu peguei uma pastinha que tinha a criação da Cehop, estava com um clipizinho no fundo e ninguém achava, eu que achei. Quem tem bastante coisa da Cehop hoje em dia, se alguém perguntar, é Décio. Décio tem coisa que ele guardou, que nem a própria Cehop tem mais. Eu o entrevistei também e ele me deu bastante material, que tinha guardado em casa. Eu também já entrevistei João Bosco, que está lá na SEDURB. Ele se lembra, com riqueza de detalhes, até de valores de quanto era uma unidade habitacional, em UPF.

Gustavo Lima – O sistema era uma coisa tão perfeita que o BNH se dava ao lucho de ter uma moeda que era a UPF.

Lygia – Agora, vocês que estão hoje na Caixa, vocês acham que a política habitacional perdeu em infraestrutura depois que o BNH foi extinto?

Gustavo Lima – Perdeu, perdeu muito.

Lygia – Porque, por exemplo, eu percebo que principalmente aqui em Sergipe que é um Estado que depende muito de uma política federal, porque em São Paulo, por exemplo, o Estado tem dinheiro.

Gustavo Lima – São Paulo tem dinheiro, faz e tem política e Sergipe não tem dinheiro e não tem política.

Lygia – Depender de recurso federal diminui a quantidade de unidades, tanto é que quando o BNH foi extinto deu uma baixa grande na produção.

Gustavo Lima – A gente está muitas vezes conversando com o pessoal da Cehop, a gente não tem nenhum sistema alternativo de construção, a gente constrói como construída há trinta anos atrás.

Lygia – Tirei foto recente do Conjunto Dezesete de Março. Se der um tratamento antigo no Photoshop e dizer eu é de 1970, todo mundo acredita.

Gustavo Lima – Igual! Então, não existe pesquisa, a Cehop parou no tempo e no espaço, o Governo do Estado não tem uma política Habitacional, e a Caixa simplesmente opera os programas que veem do Ministério das Cidades. O BHN não, o BNH tinha tudo, tinha padrão de casa, tinha isso, tinha aquilo, não existe um órgão assim para pensar habitação no País, hoje. Agora, os Estados mais ricos, como São Paulo têm uma política habitacional. Eles não dependem dos modelos de casa que tem no Governo Federal, prédio, é tudo diferente do nosso, não é?

Lygia – Tá bom, Dr. Gustavo, Roque, muito obrigado!

Entrevistado 5: Lúcia Falcón	
Data da entrevista:	14/01/2013
Cargo/ Função	- Professora da Universidade Federal de Sergipe – Departamento de Economia – desde 1983; - Secretária de Planejamento do Município de 1998 a 2000/ 2001 – 2006; - Secretária do Estado de Planejamento (2007 – 2010); - Secretária Nacional de Planejamento em 2011; - Secretária do Estado de Desenvolvimento Urbano (2012 – atualmente).
Justificativa	Vasta experiência na gestão pública municipal de Aracaju. Acompanhou as modificações sofridas pela Prefeitura Municipal de Aracaju, que se destinaram ao início da gestão das política urbanas.
Temas abordados	- Modificações na estrutura administrativa e (ou) institucional sofrida pela PMA para assumir a gestão habitacional do município; - Ações da Prefeitura Municipal : Elaboração de Planos, Urbanização de Assentamentos Precários, Construção de novas Unidades Habitacionais (PAR, MCMV).

Lúcia - Estávamos falando do primeiro corte. A FUNDAT era responsável pelo Programa de Arrendamento Residencial PAR, fazia o cadastramento das famílias e a outra dupla

responsável por política habitacional, a partir do governo de Marcelo Deda, 2001 em diante, era a Seplan conjugada com a Emurb. A SEPLAN era uma secretaria de planejamento orçamentário, ela não fazia planejamento urbano até então. O órgão de planejamento urbano deveria ser a Emurb. Evidentemente no dia a dia a Emurb não estava estruturada para isso e a cidade se ressentia da falta desses técnicos pensando para que lado a cidade ia e como ela iria. Não era um problema só de Aracaju na época, quase no Brasil todo, salvo algumas exceções como Curitiba e uma ou outra cidade que tinha planejamento urbano mais estruturado, mas Aracaju ela fazia projetos da seguinte maneira: havia recurso em Brasília, abria no Orçamento Geral da União uma emenda parlamentar para obra do bairro onde aquele deputado ou senador tinha alguma vinculação eleitoral, então se tinha essa emenda de orçamento, o Governo Federal liberava recurso e se corria atrás para se fazer o projeto e muitas vezes nem o projeto tinha, então se corria atrás para se fazer o projeto e executar obra. Era o processo inverso a boa prática do planejamento, que você primeiro pensa a cidade, pensa que vias são relevantes, que bairros precisam ser estruturados, urbanizados; onde você quer adensar, onde você não quer adensar. Então essas perguntas básicas do planejamento urbano não passavam por aqui. Outro tipo de intervenção até 2001 foi, por exemplo, a abertura do bairro jardins. É um exemplo típico dessa transição, o que a gente encontrou e o que Deda começou a trabalhar de 2001 pra frente. Então você tinha um projeto privado, que era a construção de um shopping center, que seria digamos assim o ponto de atração das pessoas e ao redor dele você teria toda uma área de expansão e de especulação imobiliária, claro. Então se abria uma avenida, do ponto de vista privado, não era o interesse público planejamento aquele bairro, era um empreendimento absolutamente privado. Este meu comentário quer apenas qualificar os tipos de intervenção, eu não sou nem contra nem a favor. Eu acho ótimo que cobre do setor privado quando ele quer fazer uma intervenção dessa. Eu não tenho nenhum problema de ter um bairro planejado como empreendimento privado, do mercado imobiliário, não tenho nenhum problema com isso. Apenas o que eu comento é: não nascia de uma iniciativa de pensar a cidade do ponto de vista público, era uma intervenção que nascia por um planejamento privado, só isso, tá? Sem entrar em mérito da coisa. Então você vivia com essas duas possibilidades: ou, digamos assim, aproveitava a oportunidade de um orçamento geral da união, de uma emenda para fazer um canal, para abrir uma avenida, para pavimentar um bairro, por iniciativa parlamentar ou você tinha interesses privados que planejava a cidade do ponto de vista próprio deles, que é legítimo também, mas não é o do poder público. Então em 2001 a SEPLAN, que é uma secretaria de planejamento orçamentário. Ela era feita para elaborar leis ou projetos, melhor dizendo, de lei de orçamento anual, lei de diretrizes

orçamentárias e PPA- Plano Plurianual de Ações. Então o que é que aconteceu: a partir de Deda em 2001, fomos encarregados de pensar, também, o desenvolvimento da cidade. Que desenvolvimento, cara pálida? Integrado. Eu não era urbanista, a equipe de urbanistas mínima da prefeitura, qualificada, me ajudou bastante, sem dúvida, mas tinha que pensar integrado. O que é que eu quero dizer com integrado? O que hoje é uma metodologia, acho que a mais moderna. Você tinha que pensar do ponto de vista da obra física, você tinha que pensar o social, o impacto social, pra quem aquela obra, que interesse? Do ponto de vista econômico, que impactos econômicos ela traria ou deixaria de trazer? Prejuízos e benefícios e do ponto de vista ambiental. Até agora, também, né só agora esse ano a Secretaria de Meio Ambiente foi criada pelo novo prefeito, mas não tinha órgão ambiental e por incrível que pareça a SEPLAN também criou uma diretoria de meio ambiente para poder, minimamente, ter técnicos que, ao elaborar um projeto, entendessem das leis, das restrições e das necessidades ambientais, para que os projetos já nascessem apitos ao licenciamento.

Eu diria que exatamente de 2001 pra cá, aconteceram mudanças no Brasil, não foi só em Aracaju. Tudo isso que aconteceu aqui foi muito pressionado pelas mudanças de legislação no Brasil. Então CONAMA, SISNAMA né? Todas as exigências de licenciamento ambiental prévio de obra de obra, são coisas muito dessa virada dos 90 pros 2000, pegou a maioria de calças curtas, como se diz. Então cada prefeitura foi acomodando como pode. Se você pensar a exigência de licenciamento prévio, se você pensar a exigência de projeto social para liberar recursos de orçamento geral da união, tudo isso, foi nessa virada, do final dos 90 pros 2000. O Brasil mudou muito rapidamente, em termos institucionais e as prefeituras, no caso da gente, acomodou-se como pôde.

Eu acho que o que veio como contribuição do governo de Deda, que qualificou mais, foi essa coisa de pensar integrado o econômico e o social, além da exigência ambiental. Deu mais trabalho porque nenhuma das equipes estava acostumada, nenhuma das equipes eu digo: nem a engenharia, nem o pessoal de urbanismo, nem o pessoal da assistência social, ninguém trabalhava junto. Eram grupos técnicos com um jargão próprio, uma linguagem própria, um paradigma e uma maneira de trabalhar que não era integrado. Quando o projeto passou a ser integrado, exigiu que a SEPLAN coordenasse um conjunto de técnicos, de vários órgãos inclusive. As vezes vinha gente da EMURB, vinha gente lá da assistência social. A gente botava todo mundo na mesa pra pensar um uma intervenção urbana integrada. Então eu acho que primeiro exercício de evolução institucional, mas ao mesmo tempo exercício mental mesmo, metodológico foi a ideia de projetos integrados. Isso foi de Marcelo Deda. Acho que isso foi uma grande contribuição. Eu aprendi muito com isso.

A segunda intervenção, do ponto de vista da gestão ne, foi essa vinculação SEPLAN-EMURB. A SEPLAN passou a coordenar a elaboração de todos os projetos e de planos pra cidade. Então ela foi cada vez mais ficando com a cara de planejamento urbano até um ponto que a Secretaria Municipal de Finanças foi assumindo mais o trabalho orçamentário. Então, a diretoria de orçamento nossa trabalhava muito cotidianamente com o secretários de finanças, não quer dizer que eu comesse mosca, não era isso, mas eu estava muito mais voltada, focada no planejamento urbano. E porque isso? Porque nós percebemos que uma das mudanças que eu falei que o Brasil passou, foi uma mudança institucional para exigir projetos antes de liberar recurso. Parece uma bobagem, mas mudou tudo. Ou você tinha projeto, ou você não tinha dinheiro, mesmo de emenda parlamentar. Então acabou, essa fonte simples e rápida de chegar lá, eu tinha uma ideia, na verdade eu não tinha um projeto, eu tinha uma ideia. E liberar o dinheiro com uma ideia acabou. Ou você entrava na caixa e no Ministério com um projeto estruturado, licenciado, com todos os impactos, com orçamento, ou não saia o dinheiro.

Então cada vez mais a SEPLAN foi voltando à captação de recursos. Acho que essa é a grande explicação do porque uma pessoa que é professora de economia foi pra uma secretaria de planejamento e deu certo. Eu acho que porque eu entrei num momento em que tava mudando a institucionalidade, Aracaju se adaptou. Não vou lhe dizer que, da melhor prática seria criar mesmo um órgão de planejamento urbano, a melhor prática eu não separaria meio ambiente de planejamento urbano. Eu não consigo tratar meio ambiente como uma coisa separada.

Lygia – e o social separado do urbano, que ainda é separado ainda até hoje.

Lúcia – ainda é. Eu não consigo pensar essas coisas separadas. Então há males que vem pro bem. Acabou que funcionou essa coisa meio improvisada, mas terminou que deu certo.

Lygia – Mas até pra gente, que faz pesquisa, eu passei por isso. Você tem que ir pra um lado, você tem uma informação aqui e depois você tem outra informação lá. E fica tudo muito bagunçado. E aí, cai em que? Parece que não foi feito nada.

Lúcia – Dificuldade de imagem, dificuldade de vender o que foi feito, o produto. Mas é isso mesmo, sua percepção é correta,

Lygia – Eu sabia que tinha sido feito muita coisa, porque no período que foram feitas essas mudanças eu estava entrando na faculdade, então os professores batiam muito nisso. Então eu cavei bastante, mas eu podia ter me convencido que a prefeitura está fazendo o PAR, pela Caixa Economica, que é o que a gente consegue de concreto e pronto. E a Coroa do Meio que

foi bastante difundido, que tem material produzido, que tem estudos feitos pela universidade, eu consegui dissertações a respeito, mas sobre o resto, eu até agora não sei o que foi feito.

Lúcia – Pois é perdemos a batalha da comunicação.

Lygia – Mas é, cada lugar te dá uma informação que não se junta as outras.

Lucia – É, é verdade. Então eu diria que tiveram esses dois órgãos trabalhando na área habitacional. FUNDAT, num trabalho mais simples e SEPLAN-EMURB construindo aos pouquinhos essa equipe integrada com a ajuda de outros órgãos, como a própria secretaria de Assistência, como a gente falou. E aí o que aconteceu? que produtos a gente gerou de planejamento urbano que ajudou a fazer os projetos específicos, em cada intervenção, em cada bairro na cidade?

Eu destacaria o PEMAS, que você já conhece. Eu destacaria o Congresso da Cidade, que é um produto que fica na interface, exatamente entre esse projeto pensar integrado da cidade com o planejamento orçamentário da cidade. Eu aproveitei a feitura do PPA, que era uma obrigação minha institucional, e fizemos isso abrindo a idéia de PPA para participação popular e para o planejamento urbano de logo prazo. Então fizemos o produto que foi o Aracaju + 10, que foi o Aracaju mais dez anos, que discutiu amplamente a cidade, foi uma base importante para nós participarmos da primeira conferência nacional das cidades em 2003, foi a primeira, que era Ermínia Maricato lá no ministério das cidades, era Olívio Dutra o Ministro, mas Herminia que tocava e a Raquel Rolnik na parte de planejamento urbano.

Então nós fizemos o trabalho de implantação da base cartográfica, que a gente dentro da prefeitura, no jargão, ficou conhecida como o grupo do geoprocessamento. Mas na verdade foi feita a base cartográfica digitalizada, em cima disso a gente planejou a divisão dos bairros. Em cima disso a gente fez um mapa geoambiental, com um subproduto relevantíssimo, atpe pra revisão do Plano Diretor e tudo mais.

Lygia – É, porque antigamente não tinha nada.

Lúcia – É, então esse trabalho, que a gente chama de geoprocessamento, mas na verdade geoprocessamento é uma coisa que fica depois, mas a construção da base e o mapa geoambiental, ter a base cartográfica de Aracaju, que não tinha, e ter o mapa geoambiental de Aracaju, foi também relevante. Eu destacaria, isso à nível de planos gerais, então o Plano Aracaju mais 10, a base tecnológica que foi o trabalho de geoprocessamento, a parte habitacional que era o ponto mais fraco, porque favela, invasão, essas coisa arreventa com qualquer cidade, ou começa por aí ou não consegue por ordem na casa. E faltava o que? A legislação urbanística. Essa a gente demorou mais um pouquinho pra fazer porque tinha na lei orgânica do município um impedimento, que uma vez votado um plano diretor, você tinha

que ter no mínimo quatro anos pra poder fazer revisão. Então Deda só pode mexer nisso, praticamente no segundo mandato. No final do primeiro mandato a gente começou o trabalho prospectivo, nós pegamos os membros do CONDURB. Eu esqueci de dizer o CONDURB era o Conselho de Desenvolvimento Urbano, vinculado secretaria (de planejamento). Então tinha entidades, bipartite né?, tinha o governo e tinha sociedade civil. Governo: município e Estado e Sociedade civil: desde academia a órgãos profissionais e movimentos populares. Então esse conselho indicou, cada uma das entidades que participavam do CONDURB indicou um grupo de consultores e profissionais próprios, a gente fez um grupo que trabalhava com mais de 150 pessoas, nos reuníamos lá na fundação da Universidade Federal, lá na FAPESSE, e começamos a trabalhar, foi praticamente um ano duro de trabalho e nos últimos seis meses a gente fez as consultas nos bairros e discutimos amplamente o Plano Diretor e quatro códigos, porque o Plano Diretor era muito em termos de diretrizes genéricas e Aracaju estava precisando de códigos. Como é que eu construo? Como é que eu ocupo o solo? Posturas municipais, que o centro tá o caos, os bairros nem se fala e meio ambiente que não tinha nada, tinha legislação zero, era menos um. Como a gente fez o mapa geoambiental, você não estava fazendo uma legislação teórica, você estava podendo dizer: essa área aqui, essa zona, não pode mesmo fazer isso porque tem problema de drenagem, etc. Resumindo a ópera pra não tomar seu tempo, esses cinco projetos de lei, revisão do plano diretor e quatro códigos, foram enviados à câmara no final do período de Deda do segundo mandato, que foi fevereiro, pra ser precisa, de 2003, ele se afastou em março, em fevereiro eu nunca me esquecerei, o presidente da câmara era Zeca, que hoje é deputado, e Zeca foi quem recebeu. E nenhum membro do CONDURB pode dizer que não passou pelo CONDURB, porque o CONDURB fez. Eu tenho documento formal de convênio com as entidades. Então é mais do que uma ata de reunião dizendo eu aprovo, foi um ano de trabalho, trocentas reuniões. Cada vez que tinha um impedimento, uma dúvida, uma polêmica, essas 150 pessoas ou subgrupos, que a gente criou subgrupos temáticos, um da redação de uma coisa, outra da redação de outra.

(continuação)

[...] então essas pessoas tentavam, quebravam o pau no auditório, muito mais que uma reunião de CONDURB. Foi a alegação mais absurda que eu vi, foi retirar esses 5 projetos de lei da Câmara e voltar para a Prefeitura, alegando um detalhe legal de uma Ata, foi muito mais que uma ata, foi um relatório inteiro que foi para o Ministério das Cidades. Eu entreguei pessoalmente esse CD com tudo isso a Raquel Rolnik, eu tenho foto com ela recebendo. Então, na época eu fiquei calada porque eu não estava nem por aqui, mas quando eu vi as notícias daqui dizendo que o prefeito Edvaldo retirou por causa disso, eu disse: gente, que

cara de pau! Eu no meu cargo hoje, eu evito me manifestar. Quando eu voltar a ser só professora da universidade, a gente fica mais livre para falar, porque tudo que eu digo aqui não é expressando a minha opinião, mesmo que você diga que sou eu, mas passa governo. Como o seu objetivo é acadêmico e eu sei que a confidencialidade da nossa conversa, no que o bom senso indicar está garantido, eu queria dizer o seguinte: eu recebo até hoje os e-mails do grupo de profissionais, movimentos populares que fazem essa campanha do Plano Diretor. Eu leio o que as pessoas escrevem, eu li o que Juan entregou, Juan foi meu coordenador de geoprocessamento, é de minha inteira confiança, um profissional qualificadíssimo. Então, para lhe dizer que eu fico feliz de ver isso depois de tanto trabalho, um trabalho bonito, feito nos bairros, a gente fez livro, fez cartilha trabalhou com a população, trabalhou com profissionais, é um, não vou dizer não, dá uma tristeza enorme!

Lygia – Mas Juan falou justamente isso, que o pessoal fica falando que está sendo revisado as pressas, ele fica revoltado, ele falou: como assim?! A gente está fazendo essa revisão há anos.

Lúcia – Então, Lygia, nós fechamos com esses produtos de planejamento geral. Nós tivemos, o PEMAS, nós tivemos o Plano Aracaju +10, nós tivemos o Geoprocessamento, a base cartográfica, nós tivemos o Plano Diretor, nós tivemos os quatro códigos. Então a gente ficou com a cidade nas mãos, pelo menos você se apropriou do conhecimento sobre a cidade. O que é que faltou nesse processo? Faltou criar norma de gestão. Eu acho, e eu disse a Edvaldo na transição, eu disse a ele: Prefeito, já que você vai começar, pense nisso. Crie um órgão de planejamento urbano, bote o meio ambiente dentro se não quiser criar duas, para economizar, mas nós não conseguimos fazer esse salto. Eu acho que a SEPLAN cumpriu bem o trabalho de apropriar o conhecimento sobre a cidade, a cidade foi printada, mas não conseguiu estruturar a gestão dela, está certo? Isso em minha humilde opinião.

Por isso é difícil medir resultado. Porque se não teve quem gerisse e checasse no fim, como que você vai provar que fez? Não cola, você sentiu, você como pesquisadora sentiu. Um pedaço ali um pedaço aqui, nada faz sentido, a não ser que alguém conte a história, que é esse trabalho que você está fazendo de arqueologia, o que você está fazendo resgatando a história ouvindo as pessoas? Você está fazendo um trabalho de arqueologia da gestão, está cavando o canal para descobrir como a coisa funcionou, não é? E merece muito meu respeito, por isso.

Então essas intervenções, no caso SEPLAN/EMURB foram de dois tipos: habitacionais e de urbanização. Urbanização foi pela via do sistema viário, por exemplo, se você rasga a Avenida São Paulo e arruma-a, o entorno foi todo urbanizado, dali da estação do trem até lá tudo se arrumou. Então Dedá nunca fez uma intervenção, como o pessoal brinca né, gato

escondido com o rabo de fora. Ele nunca fez isso. Se você vai meter a mão em um bairro, faça o serviço completo, barba, cabelo e bigode. Se ele vai fazer a praça, pavimento ou urbanize o entorno. Mas deixar uma rua sem calçamento, depois que você fez quatro, cinco ruas, por causa de cem metros! Infelizmente as pessoas fazem assim. Com Deda esse risco você não tinha, nem a EMURB nem eu sofríamos nenhum tipo de pressão para não fazer a coisa certa, ao contrário, faça certo porque ele não aceitava gambiarra.

Lygia – Ali na Coroa do Meio, aquela avenida, foi resolvido para não voltar a ter problemas.

Lúcia – Exatamente, então, tudo isso foi bastante cobrado. Então urbanismo para um lado e habitação para o outro. Em alguns casos os dois juntos, como foi no caso de Coroa do Meio, no Santa Maria e o projeto Coqueiral. O projeto Coqueiral a gente deixou pronto, mas ele só veio se concretizar na gestão de Edvaldo.

Lygia – E eu estou tentando pegar esses números e isso foi feito, aí eu peguei as notícias, botei na tabela

Lúcia – Eu pedi a Laura para catar as notícias, -ara fazer um levantamento para você.

Lygia – Só que cada notícia fala assim, aproximadamente tantas casas, na outra faz tantas casas, então não consegui chegar a um número.

Lúcia – Tá, na Coroa do Meio

Lygia – A Coroa do Meio eu tenho, porque tem uma publicação da Prefeitura a respeito.

Lúcia – Tá. O Santa Maria eram 9 favelas e lá a gente fez uma intervenção que ela tinha diferentes agentes financiadores. Então ela tinha uma coisa que eu chamo de engenharia financeira. Eu peguei um problema grande, quebrei em projetos menores, que todos se completam. Você não pensou o projeto pequeno, você pensou o projeto todo, e como foi pensado o projeto todo jogando eles para o bairro novo porque no próprio Santa Maria você não tinha mais espaço físico para fazer o reassentamento e eu tive que tirar gente do morro, foi a primeira intervenção, jamais esquecerei, se você passar hoje no morro lá da britadeira, é uma obra linda de macrodrenagem com degraus e aquilo ali eram mais de 400 famílias. Eu fui ali, no dia que a chuva caiu o barraco desceu, não morreu gente até hoje porque Deus teve pena, era para ter morrido gente. Você consegue, informal, as fotos do desastre. Então a primeira intervenção foi ali, por causa da emergência. A gente captou, coisa que eu nunca me esqueço, são cinco milhões de reais do Ministério das Cidade para fazer a macrodrenagem e a contenção do morro, e a retirada das famílias, construção das casas já no terreno do bairro novo.

O terreno do bairro novo, como resultado do planejamento que foi feito, a gente sabia que precisava ter uma grande área para reassentamento de famílias e para abrir mesmo um bairro

que não fosse empresarial. Que fosse para o público, como Jane Jacobs recomenda o mix de renda, não pode segregar pessoas, nem faixa de renda, não virar gueto. Então o estigma do Santa Maria era muito grande. Para você criar o bairro novo tinha que nascer da melhor maneira possível, que era para ser nosso cartão de visitas. Então a gente buscou parcerias, os urbanistas que pensaram o bairro novo comigo foram da Caixa Econômica Nacional, eram assessores da presidência e vieram trabalhar comigo, de graça.

A gente conseguiu a cessão do terreno, nunca me esqueço, Luiz Inácio Lula da Silva na porta da Prefeitura assinando a cessão do terreno chamado Cabo do Revolver, dois milhões de metros quadrados.

Lygia – Foi difícil para liberar ?

Lucia – Ninguém conseguia. Foi a vantagem de Lula virar presidente, não é? Essas coisas, ele mudou a gestão do patrimônio da União que passou a ter um fim social, que está no Estatuto das Cidades, a finalidade social para tudo, para o público e para o privado. Então, o bairro novo seria a grande solução para o Santa Maria. Então o primeiro bloco de pessoas que tinham que se mudar era o pessoal do Morro da Piçarreira. Depois era o povo do Canal, dali do canal do Santa Maria, que tinha uma favela imensa.

Lygia – O esse pessoal ficou de aluguel esse tempo?

Lúcia – Ficou de aluguel social, durante um tempo. E aí se começou o projeto do bairro novo. E a gente dividiu ele por módulo. No primeiro módulo era para assentamento exatamente do pessoal do morro e do pessoal da beira do canal, que transbordava né, era uma confusão, o pessoal do gasoduto, da Petrobrás, e eu sei que, como foi contratado pedaços né, essa quadra aqui é do Contrato do Convênio do Morro da Pissareira, 250 casas, essas 250 aqui são da Petrobrás, foi uma engenharia financeira, embora o bairro estivesse planejado como um todo. A gente planejou aquele bairro com um sistema de esgotamento sanitário que foi um professor da Escola de Engenharia do Espírito Santo. Eles fizeram esses tipos de tratamento condominial moderno, venderam essa tecnologia para a Europa, shoppings, tem bairros, tudo feito com isso.

Lygia – Tá implantado, isso?

Lúcia – Não, é isso que eu digo, o bairro foi pensado com as técnicas mais modernas do meio ambiente e infelizmente isso tudo, quando a gente conta as pessoas, se perdeu. Hoje em dia o sistema lá é o mais convencional e horroroso possível. É bombeamento, recolhe esgoto, bombeia, leva prá longe, sabe Deus se trata ou não trata. Você pode dizer: Lúcia, mas você cuida da DESO! Cuido, mas a DESO eu já encontrei assim. Então tem isso. Entre o plano urbanístico do bairro novo e a realidade dele hoje, a minha frustração é do tamanho do mundo.

Ah, tudo bem, os prédios estão lá, as casas estão lá, mas não era isso. Tinham que licitar as áreas comerciais para com esse dinheiro pagar as intervenções, você tinha que preparar as áreas para entrar a classe média, para entrar o Minha Casa, Minha vida, para ter rendas diferenciadas.

Lygia – Mas tem Minha Casa Minha Vida, não é?

Lúcia – Para baixa renda.

Lygia – Então está tudo baixa renda, agora?

Lúcia – Tudo baixa renda, está horrível.

Lygia – A impressão quando eu estive lá é de desprezo total, né?

Lúcia – A área do parque, que é onde tinha um problema de drenagem, uma lagoa enorme de contenção de drenagem, a gente pensou em fazer um parque, ao redor do parque, escolas, enfim uma série de intervenções que iriam sendo construídas lá, privadas e publica. Que iria valorizar e atenderia, como área verde aquele conjunto todinho: Aruana, Santa Maria e Aeroporto. Você fechava, era o megaparque da cidade.

Lygia – Eu cheguei a ver a maquete.

Lúcia – Ainda bem, pra não dizer que estou mentindo. Então, minha amiga, em relação a esse complexo bairro novo, foi isso. Coroa do Meio você já conhece, teve o Bairro Industrial, teve a abertura da São Paulo, teve uma série de intervenções menores em alguns lugares, teve o projeto pra Cultura, pra levantar o destino, a identidade cultural que foram os museus de rua. O Projeto Museu de Rua foi a coisa mais linda também, começou com um restauro, a recuperação da Ponte do Imperador, foi colocado um museu lá dentro, aí o Ministério Público acabou, mandou tirar tudo de lá, prefere que fique o povo fazendo xixi lá, mas é isso mesmo. O outro Museu de Rua era no Santo Antônio, na Colina, o outro era o da Bandeira, na Praça da Bandeira, enfim, o Deda tem esse amor pela institucionalidade, pelas questões culturais, você vê que ele agora, como governador recuperou o Palácio, que é uma institucionalidade, a história dos governadores, abre o Museu da Gente Sergipana. Deda banca essas coisas e infelizmente eu não sei o que acontece, a gente perde a batalha da comunicação, as pessoas não reconhecem o maravilhoso gestor que ele foi nessa área desenvolvimentista.

Então quantas unidades foram construídas? Aí você teria que pegar a soma do que nós deixamos lá no bairro novo com, a localização eu já fui dizendo, na medida que eu fui conversando, as fontes de financiamento foi uma engenharia financeira, porque tinha recursos do FNHIS, a gente tinha recursos do HABITAR BRASIL/BID , a gente tinha recursos da PETROBRÁS, a gente tinha parceria da própria CAIXA, as modificações administrativas institucionais já lhe expliquei, e a PMA no PAR , só estou lhe devendo essa resposta agora.

A PMA no PAR, ela teve uma grande contribuição, foi na legislação. Havia um impedimento na legislação urbanística de Aracaju por causa do bendito Plano Diretor que foi aprovada no final de 2000, no apagar das luzes do governo de Gama. Todo o movimento pedia que quando Deda entrasse, virasse prefeito, anulasse aquele plano. Só que tinha um impedimento de quatro anos. Então, o que é que se fez: revogou-se o Código, deixou o Plano Diretor vigente, e o Código voltou o de 1960, um treco assim. E assim ficou um vácuo, cheio de coisas omissas, um caos, de 1960 para agora, não deu outro. E não tinha como você fazer construção de baixa renda, porque o PAR era considerado baixa renda, fora de alguma lei, de alguma coisa que por sua vez também não estava bem delimitado. Aí a gente teve que fazer um projeto de lei e um decreto depois especificamente para o PAR, dizendo que, no caso daquele programa estava excepcionalizado o Código de Uso e Habitação do Solo, liberando para que os empreendedores privados do PAR, porque o PAR é para empreendedor privado, pudessem construir, mesmo não sendo dentro de uma lei, na área especial. Isso foi a SEPLAN que fez, aprovamos no CONDURB e depois disso, pronto, aí baixou inclusive , teve um decreto depois baixando as taxas da EMURB para baratear os custos quando fosse para baixa renda no âmbito do PAR. Então isso deu uma arrancada e a partir daí a FUNDAT entrou com a despesa de cadastramento.

Lygia – A FUNDAT cadastra e aí

Lúcia – manda para a CAIXA. O empreendedor constrói, a CAIXA inaugura e chama a gente.

Lygia – Mas vocês não entraram assim em momento nenhum na questão da seleção das áreas

Lúcia – Não, a CAIXA que fazia, através dos empreendimentos

Lygia – Eu digo assim, o poder público como gestor poder entrar no momento de decisão da localização.

Lúcia – Aconteceu. Aconteceu um caso que, teve outros de menor amplitude, mas um que para mim foi marcante. Ali no caminho do Orlando Dantas, naquela avenida do Orlando Dantas, antes de chegar na rótula, você tem um PAR enorme que tem prédios e tem sobrados de dois andares . Perto do São Conrado. Ali atrás tinha uma área do São João Batista que tudo bem, uma faixa que já era manguezal, porque ali passa o canal. Então tinha a ADEMA colocando restrição, por causa do corte de mangue e o empreendedor privado só queria fazer prédios, porque ele ganhava mais dinheiro. Aí a gente entrou e disse: olha, a gente junto com a Prefeitura vai intermediar essa briga, porque senão não vai sair. A gente ajuda a fazer a liberação junto a ADEMA, mas vocês vão observar o que eles estão falando, construir uma faixa de preservação na beira do mangue, como se fosse uma Coroa do Meio em miniatura.

Então o projeto dentro dele, ele é compridinho assim, faz meio uma curva assim, aqui na beira do mangue nós exigimos uma faixa de contenção, que serve até para uma caminhadinha do pessoal do próprio condomínio. Ficou uma área de lazer e impediu qualquer outro avanço para dentro do manguezal. E a outra coisa foi o seguinte: a gente tinha um histórico de pedidos na Ação Social, para pessoas com deficiência, idosos e eu disse: então vocês vão fazer X unidades tipo sobrado, porque no térreo eu boto as famílias com deficientes, com idosos, com problemas. Pense na ida e volta de negociação, porque o empreendedor privado não queria, quanto mais adensar para ele melhor, e a gente dizendo que até do ponto de vista urbanístico, de paisagem, ficava menor, como um pombal, então não vamos fazer outro pombal. Então a gente obrigou a crescer a área verde, pra resumir a história, o mix de tipologia de edificação e a gente fez assim esforços para garantir a liberação nos órgãos competentes, inclusive no nosso. Esse foi um grande evento. Foi um PAR, quem inaugurou foi Lula, e foi assim muito simbólico, foi mais de um ano de batalha, você sabe essas batalhas, vai papel, vem papel, muda projeto e no fim graças a Deus tá ali um marco hoje. Pra mim, foi o PAR que eu mais me meti. O resto a gente, é uma liberação no CONDURB, é uma coisa assim, mas esse a gente interviu no nível do fazer.

Lygia – Que eu acho que deveriam ser todos assim, não é? Para garantir um pouco mais o mapa social ?

Lúcia – Aí eu acho que a CAIXA deveria ter uma legislação e ouvir mais as prefeituras não é? Não ir só pelo lado do mercado imobiliário. A CAIXA já faz muito, é uma parceira exemplar, se for falar do ponto de vista do coração, eu sou apaixonada pela CAIXA, agora claro que todos nós temos evoluções a fazer e a CAIXA, no caso do PAR, poderia realmente, conforme você percebeu, ouvir mais, exigir um pouco mais de planejamento urbano na aprovação de um empreendimento. Até não se limitar a legislação, entendeu? E como as normas estavam traçadas. Então foi isso, acho que eu respondi tudo, Lygia.

Lygia – Eu só tenho dúvida ainda com relação a Coroa do Meio, ao que foi feito mesmo, porque eu consegui pegar naquele anuário o mapa que pontua algumas intervenções da Prefeitura, mapa de 2005.

Lúcia – Mas a gente fez, todo ano a gente fez. Coroa do Meio é uma coisa de 2002, 2003.

Lygia – Mas 2005 não tem mais.

Lúcia – Ah, não, quando a gente saiu, não fez mais.

Lygia – Aí ele dá uma explicação do que foi feito do PAR, o PAR está atualizado, aqui HABITAR BRASIL. É isso aqui que eu não estou entendendo direito, que eu queria organizar, deixe eu te mostrar. De cada coisa que foi construída, aí eu fui colocando qual

conjunto que foi construído, o programa e o número de unidades, e eu localizei eles no mapa, cada década eu tenho um mapinha desse.

Lúcia – O PAR você pega isso fácil, porque a CAIXA tem. Aí você queria o que? Coroa do Meio você já tem.

Lygia – Foi feito mais alguma coisa, fora Coroa do Meio? Porque Coroa do Meio eu tenho quantidade, mas o Santa Maria só tenho o que foi feito do social, agora do habitacional não

Lúcia – Os do bairro novo não foi Deda quem inaugurou, a gente deixou em construção pra Edvaldo inaugurar.

Lygia – Eu estava pegando as notícias que saem da Prefeitura, mas cada notícia que sai as vezes de uma forma que você não sabe se está falando do mesmo empreendimento ou se já é outro, aí eu fui anotando todos que achei.

Lúcia – Olha o que eu me lembro, eu vou lhe dizer o que eu me lembro, agora para procurar dados, a gente tem que catar. Olhe, foram 250 casas da Petrobrás, foram os prédios que são, meu Deus do Céu, eu não vou lembrar, mas aqueles prediozinhos, foi um FNHIS, um FNHIS não, foi um OGU.

Lygia – Tudo que é do OGU é doado, não é, a casa?

Lúcia – É doado, é da Imovendas, foi quem tirou do morro e quem tirou do canal

Lygia – Porque ali tem tanto que é doado, como que é financiado, que é do Minha Casa, Minha Vida.

Lúcia – Que eu saiba, não, lá é todo mundo doado, até onde eu acompanhei, não.

Lygia – Até o Minha Casa, Minha Vida? Inaugurou um Minha Casa, Minha Vida lá

Lúcia – Eu acho que não é lá não, é no aeroporto, dentro do bairro novo não. Só se realmente não divulgaram, aí realmente!

Lygia – Tem um Minha Casa no Santa Maria, tem o Residencial Jaime Norberto no Porto Dantas,

Lúcia – Porque o Minha Casa, Minha Vida, Lygia, que é o programa da Dilma, a Prefeitura de Aracaju não fez nenhuma, é zero unidades, a Prefeitura cadastrou seis mil pessoas e não entregou um. A Prefeitura abriu cadastramento e não fez nada! Prefeitura zero, Minha Casa, Minha Vida.

Lygia – E outras unidades?

Lúcia – Da Caixa. Se é Minha Casa, Minha Vida, não foi com a Prefeitura.

Lygia – O Vitória de Santa Maria não foi feito com a Prefeitura não, o Minha Casa, Minha Vida?

Lúcia – Com este nome, Vitória de Santa Maria?

Lygia – É, aqui no mapa tá como Prefeitura.

Lúcia – Não, eu acho que você está confundindo.

Lygia – Tem uma notícia da Prefeitura. Casa própria com entrega no Jardim Santa Maria, dentro do padrão Minha Casa Minha Vida, na zona sul da Capital, etc..

Marcel – Vitória de Santa Maria é o Centro Educacional.

Lúcia – Vitória de Santa Maria era uma escola feita, lembra que eu falei que projetos eram integrados? Quando a gente pegou a Petrobrás para tirar as famílias do gasoduto dela, que ela queria ir em cima do gasoduto para ninguém ocupar e fez a avenida rasgou a avenida amarela, aquela avenida nova que abriu outra área, já facilitou o acesso ao bairro novo? Tudinho porque não tinha dinheiro para construir a avenida. A gente fazia engenharia financeira assim: Os urbanistas da CAIXA projetaram comigo o bairro e os acessos, aí eu fui, qual é a avenida principal? É essa aqui. Traçamos em cima do gasoduto, para poder conseguir a parceria com a Petrobrás, ajuda da Petrobras, que tira as famílias lá de cima do gasoduto, e libera a avenida, e eles fizeram a avenida em cima do gasoduto, e acessamos o bairro novo, porque não tinha acesso nenhum. Então, nesse projeto, além da avenida, além das casas, a gente colocou escola. Aí a escola foi construída no Santa Maria, que é do lado, depois da Alexandre Aquino que é a Vitória do Santa Maria.

Lygia – Várias intervenções que eu encontrei no Santa Maria, só essa parte mais social mesmo, escola, posto de saúde, pavimentação.

Lúcia – Pavimentação do bairro quase toda, porque esses conjuntos habitacionais não tinham pavimentação, Deda começou e Edivaldo terminou agora.

Lygia – Agora, o que foi construído lá não sei, nem lá nem em lugar nenhum, (43:35)

Lúcia – (43:45) xxx Coroa do Meio, que eram mais de 500 casas. O que aconteceu: caiu fora o BID e ficou com esse nome de Minha Casa, Minha Vida, não é construído por um empreendedor privado, é porque virou PAC. Tudo que era projeto de casa no Brasil virou PAC, principalmente esses que já eram do HABITAR BRASIL, que já era prioritário, já estavam planejados, então foram 500. Foram 250 da Petrobrás, depois foram mais 400, se eu não me engano, que a gente conseguiu construir uns prediozinhos, para tirar o povo do morro e do canal, foi feito ao todo, Marcel, naquele primeiro módulo, na maquete, olhando na maquete, que ocupava o primeiro módulo inteirinho, quando a gente chega de avião ele já tem prédios do lado de cá, no segundo módulo, modulo dois, entendeu, que aí já foi esse outro PAC, que já foi mil e quinhentas casas, mil e seiscentas casas, aí eles já tiveram que pular para o módulo dois da maquete, que aí é o PAC 2, esse PAC novo aí agora. Que até inaugurou, aí teve o Coqueiral, quinhentas e tantas e mil, foi mil no Santa Maria, 560 no

Coqueiral. Eu sei de cabeça porque esses contratos eu assinei, eu lembro. Foram 400 com o OGU/Ministério das Cidades para aqueles predinhos, foram 250 casas da Petrobrás, 500 casas do PAC 1, que era o antigo HABITAR/BID e agora no PAC 2 foram mil casas. Então, dá mil e novecentas, duas mil, duas mil cento e cinquenta unidades. Agora, tudo isso foi contratado com a CAIXA, menos o da Petrobrás, claro, mas aí é só resgatar os convênios, porque está escrito lá no objeto do convênio tem a quantidade de casas. Marcel, isso você anote para pegar na CAIXA, vou fazer uma pastinha para não ficar, da próxima vez que Lygia vier me perguntar eu já abro a pasta e não XXX(46:10)

Lygia – XXX

Lúcia – Sistematizado. É isso, Lygia querida!

Lygia – Obrigada.

Lúcia – Obrigada a você, boa sorte! E me mande depois da dissertação pronta, que é para depois você vir aqui dar uma aula, boto meus urbanistas aqui todinhos, tá bom?

Lygia – Agora, só para eu colocar na entrevista, resumidamente sua carreira.

Lúcia – Pronto, Eu sou Engenheira Agrônoma pela UFBA, mestre em Economia pela UFBA também, doutora em Sociologia pela UNB, professora de Planejamento e Políticas Públicas na UFS, Departamento de Economia. Resumidamente e acho que o mais importante, na UFS desde 1993, professora de Macroeconomia e Planejamento. Como Planejadora Pública, Secretária de Planejamento de Aracaju, desde 1998, dois anos, depois de novo Secretária de Planejamento de 2001 a 2006, depois Secretária de Estado de Planejamento de 2007 a 2010, depois Secretária Nacional de Planejamento em 2011, um ano só, em 2012, prá cá na SEDURB- Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano. OK. Então, qualquer dúvida, Marcel, você salva a Lygia.

Lygia – Alguém me salva!

Lúcia – Mas vamos trabalhar junta, que interessa a você e a gente conhecer esses documentos. Boa sorte, parabéns, muito sucesso. Não esquece a gente não, viu?

Lygia – De jeito nenhum!

Lúcia – Minha contrapartida vai ser você vir dar palestra para a gente. Obrigada.

Lygia – Quando você quiser. Obrigada.

**ANEXO A – MAPA DE DIVISÃO DE BAIRROS DE
ARACAJU**

Fonte: SEPLAN, 2001

ANEXO B – MAPA DO CUSTO DA TERRA NA DÉCADA DE 90

Fonte: SEPLAN, 2001