

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO

DÉBORA MEDEIROS TOLEDO NEVES

**PLANEJAMENTO E A SUSTENTABILIDADE URBANO AMBIENTAL: O CASO DA
COMUNIDADE VILA FELIZ/PB**

SANTOS-SP

2021

DÉBORA MEDEIROS TOLEDO NEVES

**PLANEJAMENTO E A SUSTENTABILIDADE URBANO AMBIENTAL: O CASO DA
COMUNIDADE VILA FELIZ/PB**

Dissertação apresentada à banca de defesa do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos, como exigência para obtenção do título de Mestra em Direito Ambiental.

Área de concentração: Direito Ambiental

Orientador: Dr. José Marques Carriço

SANTOS-SP

2021

[Dados Internacionais de Catalogação]

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

N513p Neves, Débora Medeiros Toledo

Planejamento e a sustentabilidade urbano ambiental
: O caso da comunidade Vila Feliz/PB / Débora Medeiros
Toledo Neves ; orientador José Marques Carriço. --
2021.

82 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de
Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em
Direito Ambiental, 2021

Inclui bibliografia

1. Comunidade Vila Feliz. 2. Direito à moradia digna.
3. Direito ao meio ambiente equilibrado. 4. Planejamento
urbano. 5. Gestão democrática I.Carriço, José Marques
- 1957-. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

DÉBORA MEDEIROS TOLEDO NEVES

**PLANEJAMENTO E A SUSTENTABILIDADE URBANO AMBIENTAL: O CASO DA
COMUNIDADE VILA FELIZ/PB**

Dissertação apresentada à banca de defesa do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos, como exigência para obtenção do título de Mestra em Direito Ambiental.

Santos, 24 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Marques Carriço (Orientador)

Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Ricardo Saleme

Universidade Católica de Santos

Profa. Dra. Profa. Dra. Maria Fernanda Britto Neves

Universidade Católica de Santos

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, à Deus, Senhor e Salvador da minha vida, agradeço pelo dom da vida e por sua graça e misericórdia.

Ao meu esposo, Victor, agradeço pelo seu amor e por me sustentar com palavras de ânimo e força.

Ao meu pai, Toledo, *in memoriam*, e à minha mãe, Andréa, agradeço por me amarem incondicionalmente e por não medirem esforços para me proporcionar o melhor estudo e educação.

Ao meu irmão, André, a quem tenho como segundo pai, agradeço por seu meu exemplo e minha referência de dedicação à vida profissional.

Aos meus avós e familiares, agradeço por todo amor e encorajamento.

Ao meu orientador, José Marques Carriço, agradeço pela constante orientação, dedicação, auxílio e paciência durante o processo de elaboração desta dissertação.

Aos professores, agradeço por todo conhecimento compartilhado.

Aos meus amigos e colegas de mestrado, agradeço por dividirem as alegrias e angústias da vida acadêmica.

RESUMO

NEVES, Débora Medeiros Toledo. **Planejamento e a sustentabilidade urbano ambiental: o caso da comunidade Vila Feliz/PB**. 2021. 82f. Dissertação (Mestrado)– Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito. Universidade Católica de Santos.

Este trabalho visa constatar se a Comunidade Vila Feliz, localizada na cidade de Cabedelo, pertencente à Região Metropolitana de João Pessoa (RMJP), tem garantido o direito social à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado. Ressaltou-se a necessidade da compreensão da interrelação entre os direitos fundamentais e sociais como premissa da dignidade da pessoa humana. Defendeu-se que a diminuição das desigualdades sociais e econômicas e a garantia dos direitos sociais são necessárias na busca pelo direito à cidade sustentável. O direito à cidade apresenta como base o desenvolvimento sustentável, que consiste no equilíbrio entre o crescimento econômico, o meio ambiente equilibrado e a justiça social. Examinou-se o crescimento urbano e a desigualdade socioespacial das cidades brasileiras, observando ser fundamental a instituição de políticas urbanas e habitacionais voltadas a sustentabilidade urbano-ambiental. Com fundamento na análise das políticas urbanas instituídas e aplicadas no Brasil e na Região em estudo, procurou-se observar os pontos positivos e negativos tendo em vista a necessidade de verificar as lacunas existentes nas leis urbanísticas vigentes na cidade de Cabedelo e João Pessoa. Aferiu-se que, diante da visualização da terra como mercadoria, com valor de uso, e, principalmente, valor de troca, é imprescindível a efetiva gestão democrática, assim como a previsão e implementação dos instrumentos jurídicos que visem o cumprimento da função social da propriedade. Nesse sentido, observou-se a importância da participação popular no processo de planejamento urbano, com a finalidade de diminuir a desigualdade na participação das diferentes classes sociais, tanto na elaboração quanto no cumprimento das leis urbanísticas, compreendendo que a gestão de um espaço eficaz, equilibrado e justo pressupõe condução e interação democrática por meio da participação popular como instrumento de política urbanística.

Palavras-chave: Comunidade Vila Feliz, direito à moradia digna, direito ao meio ambiente equilibrado, planejamento urbano, gestão democrática.

ABSTRACT

This paper aims to attest if the Vila Feliz Community, located in the city of Cabedelo, belonging to the Metropolitan Region of João Pessoa (RMJP), has guaranteed the social right to housing and the right to a balanced environment. The need to understand the interrelation between fundamental rights as a premise of the dignity of the human person was emphasized. It has been defended that lowering social and economic inequalities and the guarantee of social rights are needed in the search for the right to sustainable city. The Right to the city is based on sustainable development, which is the balance between economic growth, a balanced environment, and social justice. Urban growth and socio-spatial inequality in Brazilian cities were examined, making it a necessary institution of urban and housing policies aimed at urban environmental sustainability. Based on the analysis of urban policies instituted and applied in Brazil and the studied Region, we sought to observe the positive and negative points, owing to the need to check law gaps in the existing laws in the city of Cabedelo and João Pessoa. It was verified that given the visualization of the land as a commodity, with use-value and, mainly, exchange value, effective democratic management, as well as the provision and implementation of legal instruments aimed at fulfilling the social function of property. It is essential, that is, popular partaking in the urban planning process, to reduce the inequality in the participation of different social classes, both in the drawing up and in the fulfilment of urban laws, understanding that the management of an effective, balanced and fair space presupposes democratic conduct and interaction through popular participation as an instrument of urban policy.

Keywords: Vila Feliz Community, right to decent housing, right to a balanced environment, urban planning, democratic management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEHAP – Companhia Estadual de Habitação Popular

CF – Constituição Federal do Brasil

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COHAB – Companhias de Habitação Popular

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LC – Lei Complementar

ODS – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração Continuada

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

Reurb – Regularização Fundiária Urbana

RMJP – Região metropolitana de João Pessoa

SEPLAN – Secretaria de Planejamento de João Pessoa

SERFHAU – Sistema Federal de Habitação e Urbanismo

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapas da cidade da Parayba e de reconstituição dos arruamentos de 1855 sobre base atual.....	8
Figura 2 – Mapa de reconstituição do arruamento de 1930 sobre a base atual.....	8
Figura 3 - Município de Cabedelo/PB e município de João Pessoa/PB.....	9
Figura 4 – Cabedelo na perspectiva do Estado da Paraíba.....	10
Figura 5 – Parte da comunidade Vila Feliz no ano de 2003.....	14
Figura 6 – Moradia informal e precária.....	14
Figura 7 – Destinação incorreta do lixo.....	15
Figura 8 – Localização das ZEIS sob a planta da cidade de João Pessoa.....	59

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL E A COMUNIDADE VILA FELIZ/PB	6
2.1 Direito à cidade	7
2.2 Direito social à Moradia.....	11
2.2.1 Moradia formal e informal	13
2.2.2 Análise do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 da Agenda 2030	19
2.2.3 Regularização Fundiária Urbana	21
2.3 Direito ao meio ambiente sustentável	25
3. DIREITO À MORADIA E A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL	30
3.1 Políticas urbana e habitacional da Primeira República a Constituição Federal de 1988.....	30
3.2 Políticas urbana e habitacional após a Constituição Federal de 1988.	42
4. MERCADO IMOBILIÁRIO, SUSTENTABILIDADE URBANO-AMBIENTAL E A COMUNIDADE VILA FELIZ/PB.....	48
4.1 A terra como mercadoria e a sustentabilidade urbano-ambiental.	49
4.2 Atuação do mercado imobiliário e sua influência no direito social à moradia..	53
4.3 Breve análise da legislação urbanística de João Pessoa e Cabedelo	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
REFERÊNCIAS.....	67

1. INTRODUÇÃO

Visando a busca pelo direito à cidade sustentável, esta pesquisa analisa, com base no processo histórico de expansão urbana e das políticas urbanas e habitacionais instituídas no Brasil, e, em especial, na Região Metropolitana de João Pessoa (RMJP), a garantia do direito social à moradia e à preservação do meio ambiente, notadamente na Comunidade Vila Feliz que fica situada em Cabedelo, no estado da Paraíba.

Justifica-se a escolha da comunidade Vila Feliz por ser uma comunidade localizada em uma área de restinga, ambientalmente frágil, a qual sofreu relevante degradação ambiental, tendo sido inclusive local de depósito de resíduos sólidos urbanos, como também por viver nesta área uma população de menor poder aquisitivo fruto da expansão urbana ocorrida em João Pessoa, capital do estado da Paraíba.

A necessidade de harmonia entre as políticas ambientais e urbanas é preambular na persecução do direito à cidade, levando em consideração se tratar de equilíbrio entre a garantia da habitação social e o meio ambiente sustentável, como premissa da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, a ideia da preservação ambiental transpassa as atuais relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Ao longo da história da urbanização no Brasil, há a percepção da intrínseca relação entre o desenvolvimento econômico, a moradia formal e informal, as relações sociais e a instituição de políticas habitacionais.

Amplamente difundida devido à sua importância para a manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações, a política ambiental almeja a preservação do meio ambiente, assim como o seu desenvolvimento sustentável. Por sua vez, a política urbana busca por meio de metas e políticas setoriais a organização das cidades e seu ordenado crescimento urbano. Entre os objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 figura o de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

A Agenda 2030 consiste em um plano de ações e programas elaborado em 2015, pelos países que fazem parte da Organização das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de garantir desenvolvimento sustentável através do implemento de ações em

diversas áreas (ONU, 2015a). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 visam equilibrar as três dimensões fundamentais na busca pelo desenvolvimento sustentável: ambiental, a econômica e a social. Desta feita, são elaborados 17 objetivos e 169 metas com o fito de estimular esse equilíbrio, por entender que a harmonia entre essas dimensões é necessária para a dignidade da pessoa humana.

A cidade de Cabedelo, onde está situada a comunidade Vila Feliz, faz parte da RMJP. A Lei Complementar estadual nº 59/2003 instituiu esta unidade regional, compreendendo nove municípios: João Pessoa, Bayeux, Cabedelo, Conde, Santa Rita, Cruz do Espírito Santo, Lucena, Rio Tinto e Mamanguape. Posteriormente, as Leis Complementares nº 90/2009 e nº 93/2009 incluíram mais quatro municípios, Alhandra, Pitimbu, Caaporã e Pedras de Fogo. Em 2013, com a criação da Região Metropolitana de Mamanguape, este município foi excluído do rol de municípios formadores da RMJP, que atualmente abrange doze municípios.

A região em estudo é vista como um atrativo local para o turismo, um dos destinos mais procurados do Nordeste, e também para a moradia em virtude do custo de vida e das belas praias. Conhecida pela indústria, agricultura e comércio, o estado da Paraíba tem procurado crescer economicamente, atraindo investimentos estrangeiros e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região.

A colonização de Cabedelo deu início em 1585, datando do final do século XVI a construção da Fortaleza de Santa Catarina, local de grandes embates na época da invasão holandesa, e, atualmente, ponto turístico da cidade (IBGE, 2017a). Cidade portuária, Cabedelo é ponto de importação e exportação de produtos industriais e agrícolas. O porto foi oficialmente inaugurado em 1935, após compromisso assumido pelo Governo Federal e o Governo do Estado da Paraíba.

O crescimento urbano na maioria das cidades brasileiras ocorreu mais intensamente na segunda metade do século XX. O êxodo rural para os centros urbanos gerou para os estados federados a necessidade de investir em equipamentos urbanos e outras infraestruturas urbanas fundamentais para a sadia qualidade de vida

humana, uma vez que o setor privado não produziu serviços suficientes e acessíveis à grande parte da população.

Esses incrementos geraram valorização imobiliária de setores urbanos, ocasionando aumento do preço da terra e tornando a produção imobiliária inacessível para a maior parte da população. Como consequência, milhões de famílias migraram para as periferias, criando favelas ou atraídas por loteamentos informais.

Pautada por este processo, a segregação social da população de baixa renda em João Pessoa pôde ser observada na segunda metade do século XX, quando ocorreu a maior expansão urbana da região. Esta população migrou para áreas periféricas, em margens de rios, mangues e falésias, locais em que a preservação ambiental é imprescindível. Este é o caso da comunidade Vila Feliz.

Esta comunidade localiza-se em área de restinga, ladeada por mangues onde os solos são arenosos e pouco produtivos. Perto da chamada Praia do Jacaré, ponto turístico da região, o ecossistema sofreu bastante degradação ambiental devido à sua ocupação irregular, resultado da expansão urbana de João Pessoa e consequência da chamada segregação socioespacial.

As pessoas que ocuparam esta área, construíram suas próprias moradias com restos de materiais de construção, papelões e outros materiais, em situação de total precariedade. Visando garantir moradias mais adequadas, foram construídas em 1996 unidades habitacionais para oitenta e quatro famílias que habitavam na área (DIEB; ALMEIDA; LIMA, 2010), sem abranger toda a população que ali vivia.

Na década de 2000, a prefeitura de Cabedelo cadastrou toda a população da Vila Feliz, construiu novas casas de alvenaria e removeu as habitações precárias. No entanto, segundo o censo do IBGE (2017b), cerca de apenas 51,1% dos domicílios da cidade de Cabedelo possuem serviço de esgotamento sanitário adequado, posicionando-a na 48ª posição entre as cidades do estado da Paraíba. No que tange à urbanização, apenas 8,1% dos domicílios urbanos em vias públicas têm urbanização adequada.

Tendo como base as políticas urbanas e ambientais instituídas no Brasil e na RMJP, com objetivo de analisar essas políticas no caso específico da comunidade Vila Feliz, questiona-se se o direito social à moradia é garantido com a construção de conjuntos habitacionais e de qual modo a instituição de instrumentos jurídicos regulatórios do planejamento urbano e ambiental pode resolver a questão da crise urbana e a degradação socioambiental observadas na comunidade em estudo.

No que diz respeito aos procedimentos técnicos, utilizou-se, primeiramente, obras de doutrinadores renomados no assunto, legislação constitucional e infraconstitucional, verificação de institutos próprios do Direito Ambiental e Urbanístico relacionados ao tema apresentado, bem como o levantamento de dados estatísticos da RMJP e da comunidade Vila Feliz.

Quanto ao método, aplicou-se o hipotético-dedutivo ao evidenciar os problemas observados na RMJP, especialmente na comunidade Vila Feliz, no que se refere ao direito social à moradia e ao meio ambiente sadio, estabelecendo hipóteses preliminares para, por meio da verificação de dados científicos e históricos, estabelecer possíveis respostas quanto aos questionamentos levantados.

O primeiro capítulo aborda o direito à cidade, a garantia do direito social à moradia nos seus aspectos formal e informal, assim como a análise do objetivo do desenvolvimento sustentável 11 da Agenda 2030, que trata do desenvolvimento sustentável e as cidades, versa acerca da regularização fundiária urbana e, por fim, discorre sobre o meio ambiente no direito constitucional e infraconstitucional, observando o princípio do desenvolvimento sustentável e seus reflexos.

O segundo capítulo analisa as políticas urbanas e habitacionais instituídas no Brasil da Primeira República até os dias atuais e aplicadas na RMJP, com a devida consequência e importância para a persecução do meio ambiente equilibrado e o direito à moradia digna.

O terceiro capítulo tem como finalidade a verificação do processo de atuação do mercado imobiliário na Região, o estudo da segregação socioespacial e a sustentabilidade urbano ambiental, e como essa questão interfere no conflito entre a

produção do mercado e a preservação ambiental, bem como procura expor uma breve análise da legislação urbanística de Cabedelo e João Pessoa.

Todos os capítulos abordam aspectos atinentes ao estudo do caso da comunidade Vila Feliz, localizada na cidade de Cabedelo, pertencente a RMJP, no que tange a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado e o direito social à moradia através de políticas públicas, habitacionais, planejamento urbano e ambiental.

Dessa forma, intenta-se por meio deste trabalho contribuir para que a temática seja enfrentada com a finalidade de auxiliar no estabelecimento de parâmetros, nortes, diretrizes para uma adequada e justa consolidação do direito social à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, com o fito de garantir o direito à cidade sustentável, dignidade da pessoa humana e qualidade de vida saudável para a população que habita na comunidade em estudo.

2. O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL E A COMUNIDADE VILA FELIZ/PB

O direito à cidade sustentável cresceu de tal modo que passou a abranger os direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, entre outros, em virtude da necessidade da qualidade de vida saudável para as presentes e futuras gerações. A ação do homem na natureza e as suas consequências refletiram na busca pela sustentabilidade urbano-ambiental.

A necessidade de garantir o bem-estar da população resultou na persecução pela sustentabilidade, ou seja, equilíbrio entre meio ambiente, impacto social e desenvolvimento econômico. Assim, “uma cidade sustentável é aquela cuja coletividade busca ampliar, cada vez mais, sua capacidade de sustentação para suprir as necessidades de sua população e assegurar-lhe o bem-estar” (MILARÉ, 2018, p. 73).

Em 1972, surgiu na Conferência de Estocolmo - primeira grande conferência- marco na área de meio ambiente - a ideia de desenvolvimento socioeconômico em equilíbrio com a preservação ambiental e a noção de desenvolvimento sustentável.

No que tange a este princípio, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) traz expressamente no seu princípio quarto que para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste (DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992 [2013]).

O direito à Cidade sustentável tem como pilares o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto na Constituição Federal de 1988, notadamente no artigo 225, e o princípio do desenvolvimento sustentável, estabelecido primordialmente na Conferência de Estocolmo de 1972.

Assim, neste capítulo aborda-se o conceito de direito à cidade, à moradia e seus aspectos formais e informais, o ODS 11 da Agenda 2030, a Regularização Fundiária Urbana sob a Lei 13.465/2017, o meio ambiente natural e urbano e a sua defesa prevista na Constituição Federal de 1988, bem como cada aspecto da Comunidade Vila Feliz quanto à estes assuntos (PEDROSO, 2018).

2.1 Direito à cidade

Desde os tempos mais remotos observa-se a procura do homem por um espaço geográfico para suprir suas necessidades, a exemplo da habitação e segurança da família. Com o intuito de viver em sociedade, os homens começaram a formar aldeias e povoados até chegar no que se chama hoje de cidade. “Lugar para a convivência idealizado pelo homem” (RECH; RECH, 2016, p. 23).

Do ponto de vista urbanístico, conforme entendimento de José Afonso da Silva (2018), dois elementos são essenciais para um lugar ser chamado de cidade: primeiro a presença de conjunto de edificações para moradia e comércio e o segundo a existência de equipamentos públicos destinados aos habitantes para o bem-estar social.

Quanto à origem, “as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção” (HARVEY, 2014, p. 30). Ainda segundo o autor, o processo de urbanização e êxodo rural observado na maioria das cidades demonstra um tipo de fenômeno de classe, nos quais os excedentes são extraídos de alguns e o lucro acumulado por poucos. Assim, o direito à cidade está mais amplamente garantido a uma pequena classe social, chamada elite.

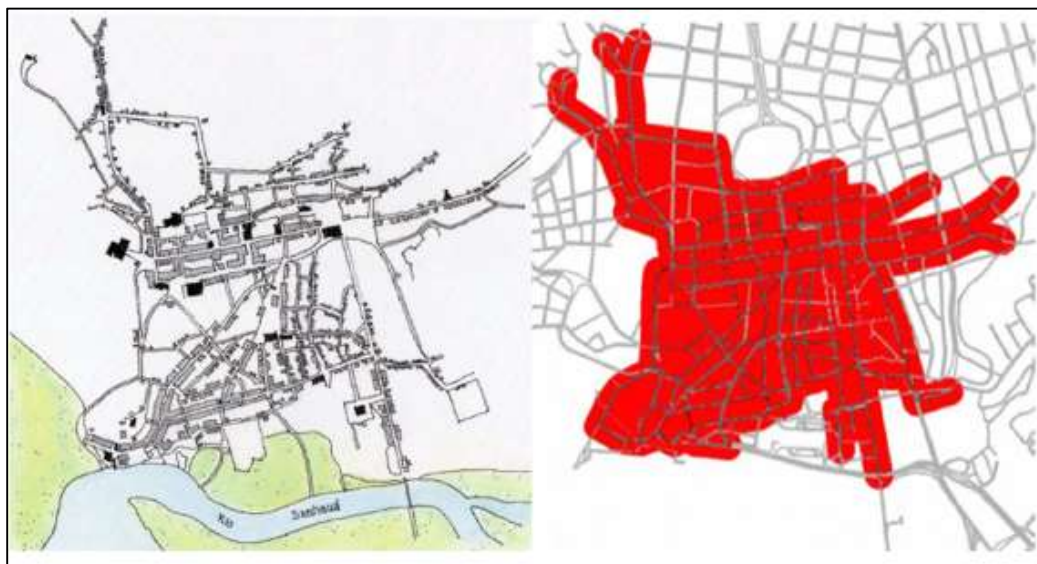
João Pessoa, como atualmente é chamada, teve sua fundação em 1585, sendo denominada primeiramente de Nossa Senhora das Neves, passando logo depois a se chamar Filippéa, Frederica, Parayba e, por fim, em 1930, João Pessoa, em homenagem ao Governador João Pessoa assassinado por motivo político (OLIVEIRA, 2006).

Inicialmente sua extensão começava no Varadouro e se estendia até o Parque Solon de Lucena, região central, conhecida como Cidade Histórica ou cidade alta. Com o surgimento do transporte público em 1885, e, posteriormente, com a ferrovia que ligava o centro até Tambaú, região litorânea, construída em 1905 (OLIVEIRA, 2006), o litoral começou a ser mais facilmente acessado.

A abertura da avenida Epitácio Pessoa, uma das principais avenidas até os dias atuais, também influenciou no aumento da população na região litoral, uma vez que esta avenida conecta a região central ao Tambaú. Conforme afirma Manoel de Vasconcelos Filho (2003), a expansão urbana se estendeu na direção do litoral norte.

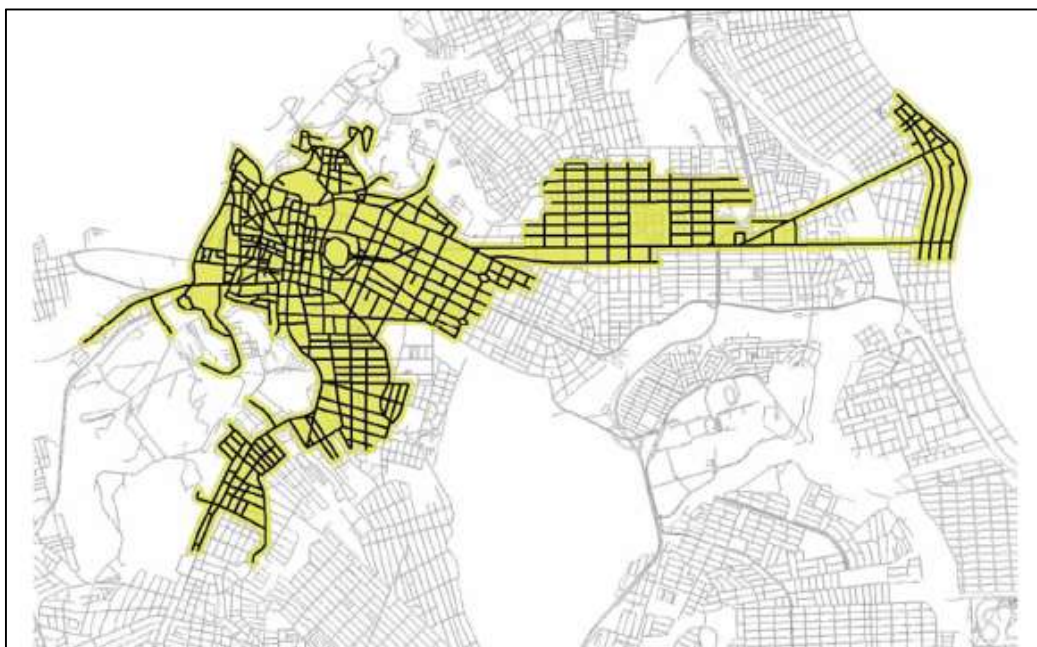
A figura 1 mostra os mapas da cidade da Parayba e a reconstituição dos arruamentos de 1855 sobre base atual, enquanto a figura 2 apresenta o mapa de reconstituição do arruamento de 1930 sobre a base atual.

Figura 1 – Mapas da cidade da Parayba e de reconstituição dos arruamentos de 1855 sobre base atual.



Fonte: Oliveira, 2006, p. 57.

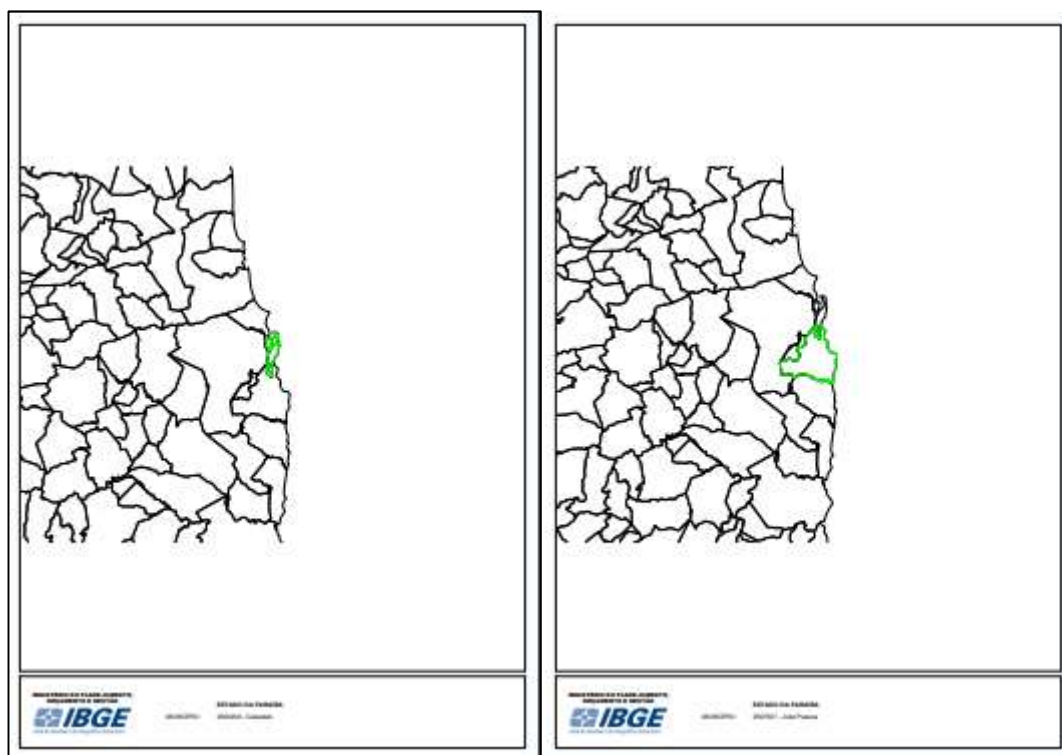
Figura 2 – Mapa de reconstituição do arruamento de 1930 sobre a base atual.



Fonte: Oliveira, 2006, p. 73.

Conforme pode ser observado através da figura 3, o município de Cabedelo está ao norte da região litorânea de João Pessoa, possuindo 68.767 habitantes, área territorial de 29.873 km² e com densidade demográfica de 1.815,57 hab./km², segundo censo 2020 do IBGE.

Figura 3 - Município de Cabedelo/PB e município de João Pessoa/PB.

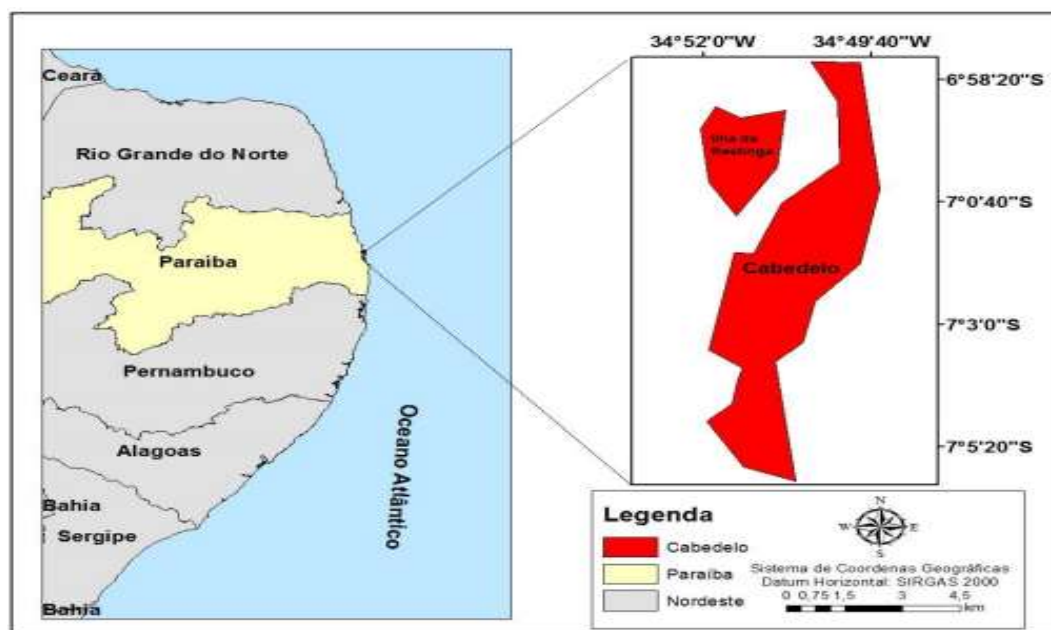


Fonte: IBGE, 2017c.

O desejo de morar perto do mar motivou a valorização dos imóveis localizados na região litorânea, resultando em maior investimento em infraestrutura urbana e aumento no valor dos imóveis, tornando-a acessível apenas para uma parte da população: a de médio e alto poder aquisitivo.

Primeiramente, a alta classe começou a veranejar no atual bairro de Tambaú, mas a medida em que a infraestrutura urbana ia sendo implementada, este grupo migrou da cidade alta para a cidade baixa. A população de menor poder aquisitivo começou a se locomover para a região sul da cidade e para a região mais ao norte, ultrapassando os limites de João Pessoa e chegando ao município de Cabedelo, localização apresentada na figura 4 na página seguinte.

Figura 4 – Cabedelo na perspectiva do Estado da Paraíba.



Fonte: Costa, 2017, p.45.

Considera-se que “a produção do espaço urbano brasileiro e a criação de cidades sempre estiveram atreladas às estruturas de poder de uma determinada classe” (MANOEL DE VASCONCELOS FILHO, 2003, p. 58).

Neste sentido, para que seja garantido o direito à cidade a todos, Harvey (2014) entende que é necessário o controle democrático sobre a utilização dos excedentes da urbanização. Por urbanização entende-se o processo de crescimento proporcionalmente superior da população urbana em relação a rural, conforme Afonso da Silva (2018).

Entendendo a cidade como um espaço urbano, Rolnik (1997) explana que este é além do conjunto de edificações, mas a predominância da cidade sobre o campo.

Diversas pessoas convivendo em um “lugar de civilidade” (RECH; RECH, 2016, p.23) gera a necessidade de organização e defesa dos interesses comuns para o bem-estar dos indivíduos. Assim, a organização da vida social e a gestão da produção coletiva está intimamente ligada a natureza da cidade e, portanto, indissociável a existência material da política, afirma Rolnik (1995).

Ao analisar os pontos comuns atinentes as mais diferentes cidades, Rolnik (1995) entende que a cidade é como um ímã – local que reúne o povo-, como escrita – história

contada-, cidade política – indivíduo como parte de um conjunto e a necessidade da gestão da vida coletiva – e como mercado – centro de produção e consumo.

Diante da compreensão da cidade como local coletivo que necessita de uma gestão democrática e sustentável, a observância dos aspectos sociais, ambientais, econômicos e políticos são necessários para a garantia dos direitos fundamentais do indivíduo que habita na cidade, a exemplo do direito à propriedade, direito à vida, à saúde, à moradia, ao meio ambiente saudável, entre outros.

Nessa perspectiva, o direito à cidade tem como base a justiça social e a busca pela sustentabilidade urbano-ambiental. Saule Junior entende que:

o direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar prevalência dos direitos urbanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social (SAULE JUNIOR, 2007, p. 34).

A respeito do processo de urbanização, José Afonso da Silva (2018), afirma que este deteriora o ambiente urbano, provocando carência de habitação, problemas de saneamento básico, alteração da paisagem urbana e modificação da utilização do solo.

No que se refere ao direito fundamental à moradia, a falta de acesso a habitação culmina na ausência de garantia do direito à cidade ao indivíduo, uma vez que a sua ausência reflete no não pertencimento aos laços sociais, dificuldade em usufruir da maioria dos serviços públicos, como transporte e saúde, além de ser obstáculo na conquista de emprego, conforme entendimento de Tavolari (2016).

2.2 Direito social à Moradia

O direito à moradia consiste em um direito social, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Contudo, este direito foi incluído no rol dos direitos sociais apenas com a Emenda Constitucional nº 26/2000, embora já fosse considerado pela doutrina um direito implicitamente previsto. Ao mencionar o conceito de direito social, Canuto (2010) esclarece ser este um direito humano, o qual assegura o direito a uma vida digna, e, portanto, trata-se de uma pilastra do Estado Democrático de Direito.

Os direitos sociais estão ligados à igualdade social, justiça social, em razão disso buscam garantir melhores condições de vida à população menos favorecida, afirma

Canuto (2010). Como direito social, o direito à moradia é fundamental e o Estado deve, por meio de políticas públicas e habitacionais, suprir a necessidade do ser humano, qual seja, incluindo a busca por um abrigo para o indivíduo e sua família.

Nesse sentido, para que o direito social à moradia tenha eficácia jurídica plena há necessidade de ação positiva do Estado por meio de políticas públicas e habitacionais, conforme explana Saule Junior (1997). No entanto, deve-se compreender que a prestação positiva do Estado não está no fato de oferecer uma casa para cada cidadão, mas corresponde ao acesso de todos ao mercado imobiliário e habitacional.

Consoante a essa perspectiva, o artigo 21, XX, da CF/88 atribui à União competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, que inclui habitação, saneamento básico e transportes urbanos, enquanto o inciso IX do artigo 23 estabelece competência comum à União, aos estados, Distrito Federal e municípios para promover programa de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Por demandar políticas públicas, a simples previsão legal deste direito não o torna efetivamente aplicado. Observa-se uma lacuna entre a regulamentação e a implementação de um direito. Essa brecha precisa de medidas normativas e efetivas prestações estatais.

A necessidade por habitação e a busca pela garantia do direito à moradia sob o aspecto mais amplo, como a vida digna da população, está intimamente interligado com a garantia do meio ambiente equilibrado. A persecução pelo direito à moradia perpassa pela defesa do meio ambiente equilibrado. Desse modo, não há como pensar em garantia da moradia digna sem pensar no meio ambiente sustentável.

O indivíduo só terá garantido o padrão de vida adequado se os direitos humanos forem devidamente assegurados tendo em vista a interdependência entre eles, alude Saule Junior (1997).

Tanto o direito social à moradia quanto o direito ao meio ambiente equilibrado buscam assegurar o bem-estar da população. Não se pode garantir o bem-estar social sem a defesa do meio ambiente e sem a garantia do direito à moradia. Como direito social, se a moradia não está garantida, a comunidade é afetada uma vez que a busca

por uma habitação informal em locais de preservação ambiental se torna alvo e acaba por degradar o meio ambiente. Desta maneira, “Não há proteção ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável, sem regras de ocupação sustentáveis” (RECH; RECH, 2016, p. 42).

2.2.1 Moradia formal e informal

A moradia formal é aquela que atende aos padrões construtivos e às disposições legais quanto à propriedade do solo, a sua aquisição e cumprimento das normas ambientais. No entanto, observa-se que o acesso formal à terra era e continua sendo restrito. No Brasil colonial, a terra era concedida a uma pequena parte da população por meio das sesmarias, que consistia na distribuição de lotes de terras para cultivo. Nesta mesma época, os escravos eram considerados bens de valor dos seus senhores, servindo como moeda de troca.

Em 1850 foi instituída a Lei de Terras que dispunha acerca da compra e venda de terras, sucedendo a concessão destas por meio das sesmarias. A propriedade vista apenas como mercadoria e com frágil controle estatal das ocupações, torna o acesso à moradia digna e à sadia qualidade de vida cada vez mais deficiente.

Diante dos baixos salários dos trabalhadores e do alto preço da propriedade, quando analisado sob a condição financeira da maioria da população, o acesso formal à terra continuou restrito à grande parte da sociedade. Como consequência e diante da necessidade de um local para moradia, a população de menor poder aquisitivo migrou para as periferias ou locais onde o meio ambiente deveria ser preservado e construíram suas próprias habitações sem observar os aspectos formais.

A comunidade Vila Feliz em estudo localiza-se em uma área de restinga, com ecossistema frágil, necessitando de maior preservação ambiental. Com a expansão urbana em João Pessoa, muitas pessoas migraram para essa área e construíram suas próprias moradias de maneira ilegal, conforme verificado nas figuras 5 e 6. Saule Junior (2007, p.28) indica “Temos enfrentado os processos acelerados de urbanização, que contribuem para a depredação do meio ambiente e para a privatização do espaço público, gerando empobrecimento, exclusão e segregação social e espacial”.

Figura 5 – Parte da comunidade Vila Feliz no ano de 2003.



Fonte: Obtido pela autora, associação Vila Feliz, 2003.

Figura 6 – Moradia informal e precária.



Fonte: Obtido pela autora, associação Vila Feliz, 2007.

Como consequência, ocorreu a degradação ambiental, aumento da poluição, especialmente com a falta de saneamento básico e destinação incorreta do lixo, demonstrada na figura 7, e a perda da capacidade de absorção da água pelo solo fazendo com que o local seja propício a enchentes e inundações constantes.

Figura 7 – Destinação incorreta do lixo.



Fonte: Obtido pela autora; Victor Neves, 2020.

Constata-se nítida relação entre fatores econômicos típicos do regime capitalista e o processo de construção das cidades, com o surgimento do mercado informal da moradia. A ocupação irregular do solo é produto da desigualdade socioeconômica observada ao longo da história. Maricato explana que o ambiente construído:

É influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia. É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características. Esse reconhecimento não impede de ver a cidade, sua produção, sua manutenção, seu funcionamento e sua fruição como um campo de lutas e de conquistas. (MARIKATO, 2013, p.51).

O fluxo migratório do campo para a cidade constitui outro motivo da segregação socioespacial observada ao longo dos anos. Ocorre que, com o fim da escravidão e o início da industrialização, adveio um maior fluxo migratório do campo para as cidades. O aumento da população nos centros urbanos demandou o aumento na procura por moradia. Contudo, as cidades cresciam desordenadamente provocando déficit habitacional e a conseqüente autoconstrução de moradias de maneira irregular.

O déficit habitacional no Brasil é expressivo. Em 2005 ele apresentava cerca de 7,9 milhões de moradias (CANUTO, 2010), enquanto, em 2015, este valor baixou para 7,7 milhões. No entanto, a redução foi muito pequena levando em consideração o transcorrer de 10 anos, além da criação de políticas habitacionais instituídas durante esse tempo no

Brasil, como no caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida.

“A falta de moradia é uma das principais causas da queda da qualidade de vida urbana” (CASTELLS, 2008, p. 165). Diante do expressivo déficit habitacional, o Estado precisa garantir a construção de habitação com padrão mínimo de habitabilidade, efetivar a aplicação da função social da cidade e da propriedade, além de instituir políticas públicas para cumprir as disposições do texto constitucional “assegurando e efetivando, desse modo, a dignidade da pessoa humana” (CANUTO, 2010, p. 205).

O crescimento da população nas cidades acarreta na necessidade de implementação de infraestruturas urbanas uma vez que estas são essenciais a qualidade de vida da população. O transporte público, o saneamento básico, energia elétrica, habitação, são alguns exemplos dos serviços estatais importantes para a população.

A falta ou ineficiência desses serviços traz consequências severas no escopo da degradação do meio ambiente e à saúde da população. Observa-se que o aumento da poluição, desmatamento, déficit na distribuição de água e esgotamento sanitário, por exemplo, aumentam o índice de pessoas doentes e um maior número de óbitos.

Embora Cabedelo seja o 8º maior município do estado quanto ao número de habitantes, encontra-se na 48ª posição a respeito do saneamento básico. Este dado é preocupante quando analisado sob a influência na saúde dos habitantes e na necessidade de preservar o meio ambiente. E certamente a questão habitacional, com a dificuldade de acesso à terra, está por trás dessa situação.

Na comunidade Vila Feliz existem residências sem a presença de sanitários, nas quais as necessidades são realizadas através de uma fossa seca, buraco escavado no chão e coberto de madeiras, afirma Costa (2017, p. 60). “Com relação ao sistema de esgotamento sanitário, o município possui apenas o bairro de Intermares com esgotamento parcial” (FILHO, 2015).

Portanto, mais uma vez se corrobora o entendimento da interdependência do meio ambiente com o direito à moradia e demais direitos fundamentais. A garantia de um direito depende da concretização dos outros direitos fundamentais previstos na Constituição e necessários a qualidade de vida digna.

O Estado busca promover, por meio de políticas urbanas e habitacionais, o acesso de todos à moradia digna considerada além da habitação em si, pois engloba o conjunto de equipamentos e serviços que garantam o acesso aos benefícios do processo de urbanização, uma vez que se busca por fim obter a garantia da dignidade da pessoa humana. “Enquanto direito fundamental, o direito à moradia digna, se liga à própria personalidade humana e, portanto, impõe não somente a concessão de um local para habitação” (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 17).

De acordo com os dados fornecidos pelo Atlas Brasil (2013), em 2010, cerca de 15,61% da população de Cabedelo vivia em situação de pobreza e 5,21% em extrema pobreza, enquanto no município de João Pessoa, 11,59% encontra-se em condição de pobreza e 3,48% em extrema pobreza.

Com relação à desigualdade social, medida por faixa de renda de acordo com a porcentagem de renda dos mais ricos e dos mais pobres, o estado da Paraíba tem a quarta pior posição do Brasil. O percentual de renda dos 10% mais ricos de Cabedelo é de 60,29%, em contrapartida o percentual de renda dos 60% mais pobres é de 12,97%, desigualdade ainda maior quando comparada a João Pessoa.

Ao tratar acerca das cidades informais e da necessidade de políticas públicas e habitacionais, Canuto explana que:

As cidades informais, caracterizadas pelas áreas onde se habitam as favelas, os loteamentos irregulares e clandestinos, as ocupações de áreas protegidas ambientalmente, as ocupações coletivas de área urbana, os conjuntos habitacionais sem infraestrutura são situações que evidenciam a necessidade de uma política urbana efetiva, diante da carência do ser humano de ter um lugar digno para morar (CANUTO, 2010, p. 98).

O direito à cidade, previsto atualmente na Constituição Federal de 1988 nos artigos 182 e 183 que dispõem acerca deste direito no que tange à função social da cidade e da propriedade urbana, tem como objeto a cidade ideal a qual reflete o planejamento do Estado capitalista e do Capital (CANUTO, 2010).

O Estatuto da Cidade, Lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição vigente, tem como diretriz a cidade sustentável. Segundo Guimaraens (2005), esta Lei define, portanto, a função social da cidade como a garantia de diversos direitos aos cidadãos, como, por exemplo, o direito à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana entre outros. Portanto, todo e qualquer anseio pelo

desenvolvimento urbano a partir de planejamento urbano municipal deve observar a diretriz da função social da cidade estabelecida na Lei Federal 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

A política urbana desenvolvida pelo município deve observar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, sob pena de não respeitar a norma federal. A propriedade urbana atende a função social quando cumpre com as exigências indicadas no plano diretor, uma vez que este instrumento municipal busca o pleno desenvolvimento urbano da cidade assim como o bem-estar dos seus habitantes.

Nessa perspectiva, Guimaraens entende que:

a elaboração dos planos de desenvolvimento econômico e social deverá ter como norte o objetivo da política urbana – desenvolver as funções sociais da cidade – e a diretriz da cidade sustentável, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (GUIMARAENS, 2005, p.10-11).

O Estatuto da Cidade prevê a participação da população no processo de planejamento urbano, assim como na fiscalização do cumprimento dos instrumentos jurídicos. O princípio da participação comunitária compreende a necessidade de cooperação entre o Estado e a sociedade na formulação e execução da política ambiental, (MILARÉ, 2018).

Assim, conclui-se que a participação popular e a gestão democrática são necessárias na concretude da política urbana e habitacional e efetivação do direito à cidade (SAULE JUNIOR, 1997).

Como direito inerente a todo cidadão, o Estado precisa buscar garantir o pleno desenvolvimento urbano de maneira sustentável através de políticas públicas, inclusive habitacionais. Contudo, importante salientar que o planejamento urbano e ambiental das cidades precisa observar a realidade local e a gestão democrática como premissas de efetiva aplicabilidade de tais leis. A cooperação da população, dos agentes que produzem o espaço urbano e dos governos com vistas de planejar ações com benefício para toda a população é defendida por Grazia (2003).

Os pontos positivos da participação popular nas gestões públicas, assim como nos planos urbanos, são de consenso mundial como relembra Maricato (2013). Contudo, “a ressalva da participação obrigatória da sociedade civil no controle da operação não é

garantia suficiente para que o controle seja social e não de grupos com interesse mercantil e financeiro” (MARICATO, 2013, p. 111).

Sobre a realidade local, “o processo de planejamento ambiental precisa contemplar as necessidades vitais da cidade e não somente o ambiente natural” (PRESTES, 2006, p. 37). Entender, portanto, a realidade local é de extrema importância para um satisfatório planejamento urbano na busca por uma cidade sustentável.

A compreensão da realidade local através da percepção das necessidades da população no que se refere aos direitos fundamentais dispostos na CF/88 mostra-se relevante, uma vez que, “é na cidade que os seus direitos devem ser exercidos e é nela que os seus anseios devem se realizar” (CANUTO, 2010, p. 114).

2.2.2 Análise do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 da Agenda 2030

A Agenda 2030, como anteriormente mencionado, se refere a um plano de ações e programas elaborado em 2015 pelos países que fazem parte da ONU, dando continuidade às Conferências e programas de ações desenvolvidas com foco no desenvolvimento sustentável. Tem como intuito garantir até 2030, através de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas acerca dos mais variados temas, o desenvolvimento sustentável no seu aspecto mais amplo.

Com fito na melhora da qualidade de vida urbana, o desenvolvimento só é real e possível se o padrão de vida melhorar em todos os aspectos, entende Milaré (2018), ou seja, ambiental, social e econômico.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, a exemplo da erradicação da pobreza, saneamento básico, igualdade de gênero, redução da desigualdade entre os países e busca pelas cidades e assentamentos humanos sustentáveis, buscam equilibrar o desenvolvimento econômico, o meio ambiente equilibrado e os direitos sociais.

Entre os ODS se observa o intento de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Tal objetivo traz a ideia de um desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento sustentável e tem por propósito garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, aos

serviços básicos e urbanizar as favelas, como também aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, bem como as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis em todos os países, dentre outras finalidades (ONU, 2015a).

O direito à cidade implicitamente previsto no ODS 11 consiste além do direito à moradia, a garantia dos serviços básicos, como infraestruturas urbanas que garantam o direito à sadia qualidade de vida à população. Entre os serviços encontra-se o saneamento básico nas suas quatro vertentes, o esgotamento sanitário, a coleta e adequada disposição dos resíduos sólidos, o tratamento de esgotos e a drenagem pluvial urbana.

No que tange ao saneamento, o ODS 6 da Agenda 2030 dispõe como objetivo assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos (ONU, 2015b). A importância do saneamento é tanta que se pode observar múltiplas externalidades, como o meio ambiente, saúde, infraestrutura, valorização imobiliária, maior produtividade, desenvolvimento sustentável.

Recentemente foi aprovado pelo Senado o novo marco legal do saneamento básico, objetivando a universalização do acesso, eficiência e regularização no fornecimento, além de possível cobrança da taxa básica pela disponibilização (SENADO EM DISCUSSÃO, 2020).

Outro aspecto na persecução das cidades sustentáveis e elencado no ODS 11 está a urbanização das favelas, podendo ser entendido como políticas urbanas e habitacionais na solução do déficit habitacional e também no que diz respeito a regularização fundiária urbana, tema que será abordado no próximo tópico.

A urbanização, na visão de Canuto (2010), deve ser entendida sob duas vertentes, a primeira no sentido apenas demográfico, aumento da população urbana em relação à rural, e a segunda no aspecto mais amplo, abrangendo a implantação de equipamentos, benfeitorias no espaço e infraestruturas urbanas. Esta última tem relação direta com a cidadania, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Harvey, ao tratar acerca da urbanização, afirma que esta:

Nada mais é que a incessante produção de um comum urbano (ou sua forma espectral de espaços e bens públicos) e sua eterna apropriação e destruição por

interesses privados (HARVEY, 2014, p. 156).

O planejamento urbano e ambiental como essenciais na efetividade do desenvolvimento sustentável perpassam pela necessidade de um processo de planejamento urbano eficaz e legítimo, alinhamento entre o planejamento urbano e planejamento ambiental, compreensão da realidade local, democratização das informações assim como do processo de planejamento, real participação da sociedade civil, diminuição da desigualdade social, equilíbrio entre os interesses sociais e busca pela urbanização democrática.

Contudo, é imperioso observar que o planejamento urbano, embora de extrema importância na persecução das cidades sustentáveis, inclusivas e seguras, se não for eficaz e legítimo não resolve o problema da urbanização excludente e desordenada observada nas cidades brasileiras, a exemplo de João Pessoa e região metropolitana, a qual abrange a cidade de Cabedelo.

2.2.3 Regularização Fundiária Urbana

O espaço geográfico construído a partir de relações sociais e econômicas, como demonstrado através das formas de aquisição da propriedade para fins de moradia ao longo da história, resultou em forte segregação territorial e desigualdade socioeconômica da população.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar acerca da reforma urbana nos artigos 182 e 183, previu alguns instrumentos jurídicos com fito na regularização fundiária, a exemplo da usucapião especial urbana de imóveis privados e a concessão de uso especial para fins de moradia de imóveis públicos. Ambos os instrumentos tem como base a função social da cidade e da propriedade, princípios preceituados também nos artigos acima mencionados.

Ao falar sobre a usucapião urbana, Saule Junior (1997) afirma ser este um instrumento de regularização fundiária na qual reconhece o direito à moradia de alguns segmentos sociais, isto é, pessoas que vivem em situações precárias, como favelas, conjuntos habitacionais abandonados, loteamento irregulares, entre outros.

Insta salientar que a política urbana busca por meio de metas e políticas públicas a organização das cidades e seu ordenado crescimento urbano. Uma importante política pública, a regularização fundiária urbana reconhece os assentamentos informais como parte indissociável da cidade e procura integrá-los ao mundo jurídico, alude Leite e Mencionio (2019).

As implicações da presença de assentamentos informais são graves e tem manifestação em diversas áreas, como jurídico, social, ambiental, político e econômico, afirma Fernandes (2011). Estes assentamentos são caracterizados pela construção precária, insuficiência de serviços públicos, baixo índice de educação e saúde, assim como alto índice de mortalidade e desemprego.

Assim, “o ato de regularizar indica, por si só, uma situação prévia de ilegalidade que se pretende reverter, pois a expressão regularizar pressupõe tornar lícita a irregularidade pela sua legitimação” (PEDROSO, 2018, p. 126). Portanto, entende-se que estes assentamentos têm como base a ilegalidade do ponto de vista jurídico da propriedade.

Há dois tipos de conceitos de regularização fundiária: um meramente registral, *stricto sensu*, e o outro abrangendo os aspectos da moradia digna, estruturas urbanas básicas e desenvolvimento socioeconômico da região, chamada de regularização fundiária plena (MOTA; TORRES; MOURA, 2018). Neste último sentido, “a regularização fundiária de assentamento precário é mais do que titulação de domínio ou segurança de posse urbana; é, também, a integração da moradia à cidade” (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 56).

Observa-se em diversas cidades brasileiras a característica marcante de falta de infraestrutura urbana adequada e eficaz nos assentamentos informais. Desse modo, “a falta continuada de reconhecimento legal da posse pode impedir a provisão de serviços, a disponibilidade de outras infraestruturas urbanas e a legalidade da moradia urbana” (FERNANDES, 2011, p. 5).

A Lei federal nº 11.977/2009, intitulada Programa Minha Casa Minha Vida, positivou a chamada regularização fundiária plena ao prever no seu artigo 46 os aspectos da urbanização, direito ao meio ambiente equilibrado, direito social à moradia e titulação da propriedade. Esta regularização fundiária urbana tem como foco a população de baixa

renda, pelo menos no que concerne a idealização (BRASIL, 2009). Esta lei será analisada mais especificamente no próximo capítulo desta pesquisa

Preponderou os princípios consagrados na Constituição, quais sejam, a função social da cidade e da propriedade urbana, além de institucionalizar a regularização fundiária urbana de interesse social, aquela “destinada aos núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda”, e a de interesse específico, qual seja, “àquela aplicada aos núcleos informais ocupados por população que não se enquadre na definição de população de baixa renda” (PEDROSO, 2018, p. 24).

A propriedade privada é um direito individual previsto na Constituição Federal no caput do artigo 5º que dispõe acerca dos direitos e garantias fundamentais, podendo concluir que a propriedade constitui cláusula pétrea. Embora seja um direito individual, o artigo 182 da CF/88 traz uma limitação a este direito quando aduz que a propriedade urbana deve cumprir a função social, atendendo às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

Assim, “o conceito de função social da propriedade urbana é indeterminado e abstrato. É um conceito aberto e plurissignificativo por opção do legislador, para preenchimento de acordo com as particularidades de cada cidade” (CANUTO, 2010, p. 59). Este entendimento ratifica a necessidade do conhecimento da realidade local no planejamento urbano-ambiental.

O bem-estar social constitui base dos direitos sociais e também individuais, a exemplo do direito à propriedade no qual abrange o direito à terra e ao seu uso, afirma Guimaraens (2005). Tal direito deve ser analisado sob a destinação social, embora de titulação privada.

Tendo em vista a necessidade do bom uso da propriedade privada, o legislador instituiu a função social como poder-dever do proprietário. Assim, “a função social da propriedade urbana tem natureza jurídica (princípio constitucional), política, ideológica e social” (CANUTO, 2010, p. 58).

Salienta-se que a terra urbana foi criada com objetivo principal de atender a uma função social, tendo em vista a coletividade e o bem-estar de toda a população. Entretanto, desde que a terra passou a ser considerada uma mercadoria, com valor de

mercado, o objetivo central da propriedade urbana passou a se tornar a busca pelo lucro, distanciando-a da função social.

O Estatuto da Cidade estabelece em seu artigo 2º diretrizes gerais para a política urbana e positiva os princípios da função social da cidade e da propriedade. Cabe registrar que entre as diretrizes gerais estabelecidas neste artigo está a previsão da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A medida provisória 759/2016 convertida posteriormente na Lei Federal 13.465/2017, atualmente em vigência, embora disponha acerca dos princípios da função social da cidade e da propriedade privada, também institui a importância do uso do solo de maneira efetiva (BRASIL, 2017).

Consoante ao pensamento de Leite e Mencio (2019, p. 36) “a ocupação do solo será eficiente na medida em que otimizar a infraestrutura e os serviços urbanos existentes, empregando melhor os recursos públicos e gerando menos impactos ao meio ambiente”, e ainda quando “garantir a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e social, a provisão dos equipamentos de infraestrutura e a prestação de serviços públicos às populações localizadas em zonas urbanas e rurais” (LEITE; MENCIO, 2019, p. 38).

Neste sentido, o artigo 9º da Lei federal 13.465/2017, parágrafo 1º, afirma que:

Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (BRASIL, 2017).

Por conseguinte, o artigo 10 elenca os objetivos da Reurb. Todavia, estes mesmos objetivos estavam preceituados como princípios no artigo 48 da Lei 11.977/2009. Tais princípios constituem balizas norteadoras da Reurb. Entre eles encontra-se: a) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; b) o direito à moradia e a dignidade humana; c) efetivar a função social da propriedade, funções sociais da cidade e o bem-estar social; d) concretizar o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo (BRASIL, 2009).

A Reurb, como política urbana, busca garantir todos estes direitos aos habitantes dos assentamentos informais no intuito de assegurar o direito ao meio ambiente

equilibrado, direito à moradia digna e o desenvolvimento econômico. Nesta perspectiva, há a necessidade de aplicar o conceito de regularização fundiária plena.

Portanto, diante do exposto e com base na legislação, pode-se chegar ao entendimento de que “a concretização do direito à moradia não se limita à regularização fundiária com a concessão do título de posse ou propriedade à população carente, mas envolve a adoção de variadas políticas públicas” (MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 12). Contudo, à medida que a posse dessa população é regularizada, observa-se um maior investimento no fornecimento de serviços públicos, convergindo para o atendimento e cumprimento da regularização fundiária plena.

2.3 Direito ao meio ambiente sustentável

A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado traz como fator integrante do processo de desenvolvimento sustentável a manutenção do ambiente saudável, segundo entendimento de Milaré (2018). Para isso é preciso entender que ambiente saudável abarca o meio ambiente natural e o meio ambiente urbano.

O meio ambiente natural considera o meio ambiente apenas sob os aspectos naturais, a exemplo do ar, água, flora e fauna, sem abarcar a interferência do homem. A Lei 6.938/1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, traz, em seu artigo 3º, I, o conceito de meio ambiente como sendo o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Esse inciso abrange o meio ambiente natural, isto é, os recursos naturais.

O meio ambiente urbano compreende o meio ambiente natural e as atividades desenvolvidas pelo homem. Ao longo da história, o homem buscou utilizar os recursos naturais em seu benefício, corroborando a ideia do antropocentrismo- homem no centro do universo. Ao perceber que os recursos naturais não são inesgotáveis e que a sua preservação é necessária para a manutenção da vida humana, a ideia do antropocentrismo foi dando espaço ao ecocentrismo, a natureza como centro.

Observa-se nas cidades uma maior utilização dos recursos naturais pelo homem e os consequentes processos ecológicos. As cidades atraem os homens a desenvolverem atividades como a indústria, tecnologia e construções, consubstanciando o maior uso dos meios naturais e conseqüentemente uma maior depredação ambiental. Com a alteração do meio ambiente surgem os impactos urbano-ambientais.

“No século XVII, a Parayba era a terceira capitania do Brasil, possuía terras férteis no litoral, recursos naturais abundantes, água de qualidade e um bom porto” (OLIVEIRA, 2006, p. 50). No entanto, Manoel de Vasconcelos Filho (2003) ao descrever Tambaú, região litorânea de João Pessoa, afirma ser um local insalubre, com a presença de lagoas, “macéios” e outros ambientes lacustres, acarretando em inundações e proliferação de mosquitos em época de chuva.

Ao mesmo tempo que atraía a população de poder aquisitivo mais elevado para veraneio pela presença de coqueirais e falésias, também afastava esta população em épocas de chuva pelas enchentes e presença de mosquitos. Ocorre que, na medida em que algumas infraestruturas urbanas foram implementadas na região, como a drenagem subterrânea construída em 1955, o processo de adensamento urbano se tornou mais intenso. Com o acelerado crescimento urbano em João Pessoa, a população de menor poder aquisitivo começou a locomover-se adentrando ao município de Cabedelo (IBGE, 2017a).

Conforme citado anteriormente, a comunidade Vila Feliz, localizada em Cabedelo, entre a BR-230 e a linha ferroviária, encontra-se em uma área de restinga onde os solos são arenosos e pouco produtivos. Nessa região, devido as construções irregulares, houve a diminuição da absorção da água pelo solo, fazendo com que em épocas de chuva ocorram inundações e enchentes. Outro agravamento se dá pela destinação irregular do lixo e a falta de um sistema de drenagem de qualidade.

Em decorrência destes impactos na natureza, advêm os problemas ambientais, como poluição, desmatamento, aumento da emissão de gases de efeito estufa, entre outros. Nessa toada, “a questão ambiental é possivelmente a maior preocupação em relação aos impactos urbanos. Isso porque os principais problemas ambientais do planeta ocorrem justamente a partir das atividades humanas que acontecem nos espaços das cidades” (BARBI, 2019, p. 26).

Em virtude da preocupação com os impactos ambientais, começaram a surgir os movimentos ambientalistas no âmbito global, e o meio ambiente passou a ser discutido com veemência. Começaram a surgir os debates e manifestações em prol da preservação do meio ambiente como necessidade para a sustentabilidade e garantia da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. “Não há como assegurar bem-estar aos habitantes sem uma defesa adequada do meio ambiente” (CANUTO, 2010, p. 178)

Em 1972, a ONU reuniu 113 países para discutir acerca dos problemas ambientais. Conhecida como Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, este encontro visualizou o meio ambiente como um todo, prevendo a cooperação entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos com o intuito de alcançar soluções adequadas a todos quanto a preservação e diminuição dos impactos ambientais frente ao desenvolvimento econômico.

Neste encontro foi estabelecido 26 princípios que se preocupavam com o desenvolvimento e o meio ambiente. Entre os temas abordados, encontra-se o meio ambiente como direito humano, o desenvolvimento sustentável e o planejamento, como cita Granziera (2019). “Surgia a noção de desenvolvimento socioeconômico em harmonia com a preservação do meio ambiente” (THOMÉ, 2019, p. 42). “No que tange à legislação brasileira, a Declaração de Estocolmo foi uma das bases para a redação do artigo 225 da CF/88” (MILARÉ, 2018, p. 1724).

No entanto, a degradação ambiental continuou sendo motivo de relevante preocupação entre os países, levando a Assembleia Geral da ONU a instituir a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1983, a qual desenvolveu o chamado Relatório de Brundtland, reafirmando o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

No ano de 1992, foi realizada nova Conferência intitulada Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD, com o intuito de discorrer acerca do meio ambiente e desenvolvimento. Esta Conferência reuniu representantes de 175 países e Organizações Não Governamentais no Rio de Janeiro e resultou na chamada Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente e desenvolvimento,

ratificando alguns dos princípios estabelecidos na Conferência de Estocolmo (GRANZIERA, 2019).

Com maior foco na cooperação entre os Estados na busca pelo desenvolvimento sustentável, foi demonstrado que países desenvolvidos tem maior responsabilidade na busca pelo desenvolvimento sustentável, levando em consideração as pressões que suas sociedades exercem sobre o meio ambiente, alude Thomé (2019).

Ainda segundo o autor:

Pode-se afirmar, em apertada síntese, que em Estocolmo (1972) chegou-se ao consenso sobre a necessidade urgente de reagir ao problema da deterioração ambiental e que na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro vinte anos mais tarde, concluiu-se que a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social e econômico são fundamentais para a implementação do desenvolvimento sustentável (THOMÉ, 2019, p. 46).

Entre os documentos elaborados na Conferência consta a Agenda 21. Com a finalidade de trazer diretrizes para os países e também para a sociedade civil, ela foi delineada através de metas sob os amplos aspectos do tema meio ambiente (GRANZIERA, 2019). Documento de natureza programática, de conteúdo amplo e diversificado, é a cartilha básica do desenvolvimento sustentável cujo objetivo é dar subsídio ao Poder Público e a sociedade para implementação de ações em prol do desenvolvimento sustentável (MILARÉ, 2018).

Dez anos após a CNUMAD, a ONU promoveu outro evento conhecido como RIO+10 ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, desta vez realizada em Joanesburgo, África do Sul. Este evento resultou em dois documentos, a Declaração de Joanesburgo em Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação. Reconhecido pela participação da sociedade civil, concentrou-se quase que exclusivamente em debates sobre problemas sociais como a erradicação da pobreza e o acesso da sociedade aos serviços de saneamento e à saúde (SENADO EM DISCUSSÃO, 2012).

Com foco na análise das propostas desenvolvidas na RIO-92, a RIO+20, ocorrida em 2012 no Rio de Janeiro, abarcou temas no que tange à preservação ambiental, a exemplo do saneamento básico, água, mudanças climáticas, entre outros. Reafirmou o princípio do desenvolvimento sustentável, entendendo como fundamental o compromisso

internacional em busca da implementação do desenvolvimento sustentável e a promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável para o planeta e para as presentes e futuras gerações, esclarece (THOMÉ, 2019).

Em continuidade a persecução do desenvolvimento sustentável, foi elaborado um plano de ações e programas em 2015, denominado Agenda 2030, que dispõe de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas acerca dos mais diferentes temas, como, por exemplo, a erradicação da pobreza, igualdade de gênero, redução da desigualdade entre os países, proteção dos ecossistemas e busca pelas cidades e assentamentos humanos sustentáveis.

Em meio a todos os debates e eventos de importância internacional, cabe destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 alçou as normas de proteção ambiental à categoria de normas constitucionais, com a elaboração de capítulo especialmente dedicado à proteção do meio ambiente, tema que permeia todo o texto constitucional. Nesse sentido, “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, por força da norma constitucional, um direito de todos e um princípio norteador da ordem econômica” (GRANZIERA, 2019, p. 12).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido a todos pela Constituição Federal constitui um direito difuso, uma vez que seus interessados são indeterminados ou indetermináveis, transindividual, além dos interesses do indivíduo, bem de uso comum do povo e direito humano fundamental, visto que está “intrinsecamente vinculado ao direito à vida” (THOMÉ, 2019, p. 119).

É mister o entendimento de que o direito à vida abrange não só o direito a estar vivo, como também o direito a ter uma vida digna, alcançada quando assegurada as necessidades vitais básicas do indivíduo, como o direito ao meio ambiente, à saúde, à moradia e ao desenvolvimento.

Portanto, a necessidade de garantir o meio ambiente equilibrado é importante para a concretização da qualidade de vida sadia para as presentes e futuras gerações. Assim, imprescindível a busca pela proteção ambiental. “Indubitavelmente resta consagrada a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito” (THOMÉ, 2019, p.117).

3. DIREITO À MORADIA E A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL

Desde o surgimento das cidades até os dias atuais observou-se expressiva intensificação na urbanização, desordenado crescimento urbano decorrente crise habitacional e degradação ambiental. “O problema habitacional tornou-se agudo com a urbanização da humanidade” (AFONSO DA SILVA, 2018, p. 381). Diante dessas circunstâncias, se tornou evidente a necessidade de criação de políticas públicas voltadas à questão habitacional, levando em consideração o aspecto ambiental.

A intensa urbanização observada mais intensamente com o fim da escravidão e o início da industrialização no Brasil acarretou um déficit habitacional preocupante, além das autoconstruções pela própria população que não detinham condições de adquirir formalmente a terra. A partir desse momento, pôde ser observada a criação de diversas políticas públicas na tentativa de diminuir a crise habitacional.

Nesse sentido, Fix (2011, p. 51) alude que:

A urbanização brasileira sempre contou com soluções acomodatórias para o problema habitacional. Este se configurou, porém, com a intensificação da urbanização e a formação de um mercado de trabalho urbano, a partir de meados do século XIX. De outro lado, o crescimento das cidades e a diversificação econômica abriram uma nova frente de investimentos: casas de cômodos, vilas de empresas, vilas operárias, serviços e obras urbanas, etc. serão produtos do capital mercantil urbano.

Neste capítulo são analisadas as políticas urbanas e habitacionais criadas e instituídas no Brasil desde a Primeira República, passando pelo Regime Militar e a Redemocratização, até chegarmos aos dias atuais. Ao longo da abordagem científica, também são tratadas as políticas urbanas e habitacionais aplicadas na RMJP, uma vez que demonstra ser de suma importância no entendimento da situação atual da Comunidade Vila Feliz, tema principal desta pesquisa.

3.1 Políticas urbana e habitacional da Primeira República a Constituição Federal de 1988.

A questão da habitação, segregação territorial mediante a questão econômica da população e a influência política e social da minoria detentora de poder aquisitivo é comum ao longo da história civilizacional. Ao conquistarem efetivamente o território brasileiro em 1530, os Portugueses implantaram o sistema das sesmarias, lei criada em

Portugal no ano de 1375, a qual consistia na distribuição de terras àqueles que as destinassem para o cultivo. Necessário salientar que as distribuições ocorriam de acordo com os interesses do Rei.

Rolnik (1995) explana que:

Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão. Sua primeira forma, na história da cidade, é a de um poder altamente centralizado e despótico: a realeza (ROLNIK, 1995, p. 21).

Durante a Revolução Francesa, ocorrida entre 1789 e 1799, a terra constituía um direito individual absoluto. Nesta época não se tinha a ideia do bem-estar social e da limitação da propriedade para este fim. Assim, a minoria detinha a propriedade de várias terras, e, conseqüentemente, dispunha de grande influência na defesa do direito absoluto da propriedade. Observa-se a má distribuição de riquezas e suas conseqüências na aquisição da terra.

Nos anos da Revolução Industrial constatou-se a substituição do trabalho artesanal pelo assalariado, contudo, os salários eram baixos conforme explana Pedroso (2018). Durante este período surgiu no Brasil a primeira Constituição da República, em 1824, logo após a independência do Brasil a qual constituiu a propriedade privada como direito individual absoluto, corroborando o entendimento durante a Revolução Francesa.

No Brasil colonial, os escravos eram considerados bens de valor dos seus senhores, servindo como moeda de troca. Em 1850, no mesmo ano em que promulgada a Lei Euzébio de Queiroz, a qual proibia o tráfico negreiro, foi instituída a Lei de Terras (MOTA; TORRES; MOURA, 2018). A Lei dispunha acerca da compra e venda de terras, sucedeu a concessão por meio das sesmarias e autorizou a importação de mão de obra estrangeira para trabalhar nas lavouras cafeeiras.

“A Lei de Terras foi um marco no processo de mercantilização da terra no Brasil” (FIX, 2011, p. 57). No entanto, estrangeiros não podiam adquiri-las e escravos não detinham condições financeiras. “Os preços eram dificilmente acessíveis aos trabalhadores livres e aos escravos que conseguissem sua liberdade” (FIX, 2011, p. 57). A propriedade passou a ter valor de uso e valor de troca (HARVEY, 2014).

Observa-se o valor de uso, no sentido das condições necessárias a uma vida digna, como a moradia, saneamento básico e infraestruturas urbanas, bem como o valor de

troca na concepção da terra como mercadoria, gerando riqueza para os detentores das propriedades e moeda de troca no mercado econômico.

De acordo com Miguel Baldez:

A classe trabalhadora, principalmente a grande maioria dela, formada por trabalhadores de baixos salários, subempregados, biscateiros e desempregados, não têm, no Brasil, acesso à terra. O fato, consequência histórica do processo de acumulação capitalista, vai encontrar suas origens mais remotas no modo de produção escravagista, nos modos de aquisição e formação da propriedade durante o período colonial e depois da Lei n. 601, de 1850, na adoção de venda e compra como modalidade principal de aquisição da propriedade e na consolidação dos latifúndios através da medição e da demarcação das sesmarias outorgadas e ocupações havidas enquanto vigorava o colonialato (1991, p. 5, apud MOTA; TORRES; MOURA, 2018, p. 51-52).

As cidades passaram a ser divididas em classes, de um lado os ricos detentores de propriedades e dos meios de produção; de outro, os trabalhadores que dispunham da sua força de trabalho, afirma Rolnik (1995). De acordo com a autora, os estudiosos chamam essa separação de classes de segregação espacial, a qual gera a luta pelo espaço urbano. “O próprio processo de segregação acaba por criar a possibilidade de organização de um território popular, base da luta por trabalhadores pela apropriação do espaço da cidade” (ROLNIK, 1995, p. 56-57).

Ante o fim da escravidão e a imigração de estrangeiros destinados ao mercado de trabalho, observou-se o crescimento demográfico nas cidades. A entrada dos imigrantes no Brasil e a migração dos antigos escravos para os centros urbanos em busca de trabalho desencadeou no aumento desenfreado da população nas cidades e a consequente falta de ordenação desse crescimento foi constatada. Durante o período chamado de República Velha, de 1889 a 1930, “o modelo de habitação operária era apenas um discurso ideológico, desvinculado de estratégias concretas” (BONDUKI, 2017, p. 84-85).

Nesta época, a preocupação com a precariedade das moradias limitava medidas apenas de caráter legislativo que, quase sempre, favoreciam o chamado mercado rentista uma vez que haviam isenções de impostos para construção de moradias, que, por fim, acabavam não sendo transferidas para os inquilinos (BONDUKI, 2017). A preocupação com a crise habitacional e a precariedade das moradias não produzia ações que suprissem a necessidade da população de menor poder aquisitivo.

Na década de 1930 deu-se efetivamente início à industrialização no Brasil. Bezerra (2019) elenca vários fatores que contribuíram para a industrialização se fortalecer no país, como a exportação do café, as técnicas trazidas pelos estrangeiros e a anterior dificuldade de importação de produtos estimulando a criação de indústrias.

A necessidade da classe trabalhadora para o desenvolvimento da industrialização acarretou no aumento da população nos centros urbanos, provocando o déficit habitacional, ausência de habitações para grande parte da população. Maricato (2015) indica que entre os anos de 1940 a 1980, o processo de urbanização no Brasil cresceu a 5,5% ao ano, enquanto o país crescia economicamente a 7% ao ano. “Com a industrialização da produção assistimos a um processo de urbanização numa escala jamais conhecida” (ROLNIK, 1995, p. 80).

Nos anos de 1940, o Brasil viveu o período chamado de Estado Novo, com a desconstituição do Congresso e o fim da divisão do país em estados. Nesta década foi observada relevante elevação das transações imobiliárias, aumento dos valores dos imóveis, congelamento dos aluguéis e agravamento da crise habitacional (BONDUKI, 2017). Resultante deste processo, começaram a surgir autoconstruções de moradias em regiões periféricas, locais sem ou com pouca infraestrutura urbana.

Como consequências ambientais dessas ocupações irregulares, foram apercebidos o aumento da poluição, falta de áreas verdes, enchentes, alagamentos, epidemias entre outros problemas. Portanto, “o processo de degradação ambiental está diretamente ligado ao processo de ocupação urbana da área” (DIEB; ALMEIDA; LIMA, 2010, p. 67).

Conforme o entendimento de Bonduki (2017), a concepção desenvolvimentista deste período visualizou a habitação como uma condição de reprodução da força de trabalho e fator econômico na estratégia de intensa industrialização. Com base nessa visão e na existente crise habitacional, este período foi marcado pela crescente abordagem e discussão do tema habitação. Nesse sentido, eram visíveis as estratégias e propostas para a melhoria das condições de moradia da população, compatíveis com a busca pelo desenvolvimento econômico (BONDUKI, 2017).

Diante da urgência na criação de políticas urbanas e habitacionais para suprir a falta gerada pelo desordenado crescimento urbano, o Estado brasileiro ofereceu, neste período, crédito às empresas privadas para que estas construíssem moradias destinadas

à população de baixa renda, afirma Pedrosa (2018). No entanto, segundo a compreensão do autor, grande parte das empresas que contraíram financiamento público, construíram moradia com preços bem maiores que os das habitações informais, tornando essas construções destinadas à classe média e alta.

A partir de 1933 foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão para cada categoria profissional, que sucederam as Caixas de Aposentadoria e Pensões. Os IAPs consistiam na previdência social dos assalariados, contribuição compulsória destes e dos empregadores. Com objetivo de arrecadação financeira para a expansão do capitalismo e da industrialização, os IAPs foram, aos poucos, acumulando objetivos sociais, como a habitação social (BONDUKI, 2017).

O governo federal vigente na década de 1930 criou o financiamento de moradias, com utilização dos recursos acumulados com os IAPs. Contudo, insta observar que o uso destes recursos para construção de moradias se baseava em três planos, os dois primeiros voltados para os associados aos institutos e o último destinado a empréstimos hipotecários a qualquer pessoa física ou jurídica com objetivo de obter uma remuneração mais elevada de suas reservas, aduz Bonduki (2017).

Por atender as pessoas associadas aos institutos, e, quando não, buscar a máxima rentabilidade, este programa de habitação não abrangeu grande parte da população e não melhorou de forma satisfatória a crise habitacional existente no País.

Nesse sentido, Salloum e Silva (2015) afirmam que:

A Era Vargas marcou o aparecimento da habitação social no Brasil, embora não tenha formulado uma política habitacional destinada as camadas historicamente subalternizadas, em vista que os IAPs, antes dessa política habitacional por meio das carteiras prediais, vinham atuando fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados (Salloum e Silva , 2015, p. 102).

Complementa Bonduki (2017):

O caráter fragmentário da intervenção acabou por restringir a ação pública e estimular a busca, pela própria população, de soluções informais para o problema habitacional, como a favela e a casa autoempreendida em loteamentos periféricos (BONDUKI, 2017, p. 109).

Embora sejam observados aspectos negativos no programa, é inegável que houve a construção de diversas moradias e que, mesmo de maneira mais restrita a população de baixa renda, ao menos foi de grande valia para os associados. Os IAPs “viabilizaram

a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar com os milhares de apartamentos financiados para a classe média” (BONDUKI, 2017, p. 123).

Bonduki (2017) também afirma que:

Do ponto de vista qualitativo, a produção de conjuntos habitacionais pelos IAPs merece destaque tanto pelo nível dos projetos como pelo impacto que tiveram, definindo novas tipologias de ocupação do espaço e introduzindo tendências urbanísticas inovadoras (BONDUKI, 2017, p. 135).

Neste período, grande parte da população morava em cortiços e vivia de aluguel. Em 1942, com a instituição da Lei do Inquilinato, os aluguéis foram congelados, “desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias” (BONDUKI, 2017, p. 217). Despejos, demolição dos cortiços, abertura de novas avenidas, especulação imobiliária foram algumas das consequências.

A lei do inquilinato surgiu diante da pressão da classe trabalhadora, uma vez que os aluguéis cresciam de maneira exacerbada em contrapartida ao aumento dos salários. Esta lei serviu para controlar os preços dos aluguéis, favorecendo os inquilinos, como também acabou por gerar escassez de moradias e o chamado “câmbio negro” nas moradias desocupadas, além da perda de rentabilidade para os reais proprietários das habitações, conclui Bonduki (2017). O autor ainda afirma que os grandes beneficiados foram os empregadores urbanos, uma vez que a diminuição no custo da moradia para os trabalhadores diminuía a pressão para o aumento dos salários.

Em 1946, no início do novo governo federal, fortemente influenciado pelas necessidades habitacionais, foi criada a Fundação Casa Popular por meio do Decreto-Lei nº 9.218, e consistiu no “primeiro órgão nacional a prover moradias à população pobre, tornando-se, no entanto, inoperante em decorrência de acúmulo de função, falta de recurso e de força política” (PEDROSO, 2018, p. 123). Tinha, portanto, como objetivo a construção de moradias às populações de menor poder aquisitivo.

Embora dispunha de “atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais” (BONDUKI, 2017, p. 123), bem menos quando comparado ao programa dos IAPs. O fracasso do projeto da FCP se deu devido ao silêncio e desinteresse dos beneficiários e a forte oposição dos setores que se opunham ao projeto, além da fragilidade institucional e financeira do órgão,

conforme aduz Bonduki (2017). Os construtores civis temiam pela redução dos materiais de construção no mercado, dificultando a edificação dos empreendimentos privados, prejudicando o lucro das incorporadoras.

Contudo, embora o projeto tenha fracassado, há de se compreender que o fato de “a FCP ter sido criada com objetivos de largo alcance mostra que a burocracia estatal tinha uma compreensão correta da complexidade do problema da habitação” (BONDUKI, 2017, p. 131).

No que concerne às habitações construídas em João Pessoa com base nos IAPs e FCP, Lavieri e Lavieri explanam que:

Os conjuntos produzidos pelos IAPs e pela FCP na capital foram, em sua maioria, conjuntos habitacionais pequenos e modestos com relação à totalidade dos domicílios de uso residencial existente nesse período, sendo construídas 851 unidades habitacionais para um total de 28.956 mil domicílios existentes, não chegando a 3% deste total (1999, p. 41, apud SALLOUM E SILVA, 2015, p. 104).

Na década de 1950 foi instituído o Plano de Metas “50 anos em 5”, gerando grande intensificação da industrialização e desenvolvimento econômico e social. A urbanização, no sentido do aumento da população nas cidades cresceu a níveis elevados, suscitando o crescimento da crise habitacional. As políticas urbanas e habitacionais tornavam-se cada vez mais essenciais e urgentes diante da conjuntura das cidades.

A condição urbana nas cidades brasileiras se assemelhava à maioria das cidades parisienses de 1945: sem condições habitacionais saudáveis, infraestrutura urbana, como ausência de água encanada, bairros degradados, meio ambiente depredado, afirma Harvey (2014).

O acelerado crescimento econômico ocorrido durante os anos de 1940 a 1980, não alterou a desigualdade social existente (MARICATO, 2013). “As primeiras experiências de planejamento 1950-1960 procurava obter uma compreensão global do desenvolvimento urbano para, a partir daí, propor uma estratégia de solução” (VIZIOLI, 1998, p. 14).

Rolnik (1995) elenca alguns aspectos essenciais da cidade capitalista, entre eles a privatização da terra, segregação espacial, intervenção do Estado e a luta pelo espaço. Harvey (2014) alude que o capitalismo desenfreado e sua interminável necessidade de

acumulação de capital foi observada na expansão urbana, sem, contudo, observar as consequências sociais, ambientais e políticas.

Observa-se uma intrínseca relação entre o capitalismo e a urbanização na busca pela mais valia, ou seja, o lucro:

Os capitalistas têm de produzir excedentes de produção. Isso significa que o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização. A relação inversa também se aplica (HARVEY, 2014, p. 30).

Toda a renda fundiária mais os seus acréscimos geram as chamadas mais valias fundiárias (OLIVEIRA SILVA, 2003). Todavia, o controle do lucro e dos excedentes encontra-se nas mãos da minoria.

Em 1848 ocorreu uma das primeiras crises econômicas de Paris, podendo ser verificado, de um lado, o excedente de capital, e, de outro, o excedente de trabalho (HARVEY, 2014). Movimentos sociais e revolucionários começaram a surgir durante a crise. No entanto, Luís Bonaparte, se proclamou imperador após dar um golpe de Estado, e, durante o seu governo, instituiu programa de investimento em infraestruturas urbanas na tentativa de resolver os problemas decorrentes dos excedentes de capital e desemprego.

Diversas casas foram demolidas, bairros velhos que moravam àqueles de menor poder aquisitivo foram colocados abaixo levando boa parte dos moradores para locais dispersos e afastados, indesejáveis à moradia, aumentando a exclusão social. “A intervenção do Estado na cidade é, portanto, contraditória: sua ação pode favorecer mais ou menos certos segmentos da sociedade urbana – mas nunca definitivamente” (ROLNIK, 1995, p. 77).

Posteriormente, a chamada Comuna de Paris, primeiro governo socialista parisiense, em 1871, foi “um dos maiores episódios revolucionários da história capitalista urbana” (HARVEY, 2014, p. 35). A tentativa de implantação de um governo socialista, com a classe trabalhadora no poder, fracassou. Harvey afirma que “com base na história da Comuna de Paris, o socialismo, o comunismo ou, para aumentar o rol de possibilidades, o anarquismo em uma cidade são proposições impossíveis” (HARVEY, 2014, p. 20).

Ainda neste sentido, no que concerne ao Estado, “o aumento da parcela do excedente sob o controle do Estado só funcionará se o próprio Estado reformular-se e voltar a se colocar sob o controle democrático do povo” (HARVEY, 2014, p. 62).

No início do regime militar, período marcado pela centralização do poder, foi criado o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Federal de Habitação e Urbanismo por meio da Lei nº 4.380/1964, como política nacional cujo interesse era ter o apoio político da classe social beneficiada com a construção de conjuntos habitacionais.

O BNH concedia financiamentos públicos por meio de compensações inflacionárias a empresas privadas para construção de empreendimentos habitacionais, enquanto o SERFHAU estava voltado a estimular o planejamento urbano nas cidades.

As atribuições iniciais do SERFHAU consistiam na análise do déficit habitacional, pesquisas acerca do planejamento urbano, apoio aos Municípios na elaboração dos Planos Diretores, entre outros.

Entretanto, “infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra via instituição da função social da propriedade. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu” (MARICATO, 2013, p. 20 e 21). O financiamento concedido excluiu grande parte da população que não detinha renda mínima para ter acesso a este financiamento. A produção do BNH apresentou muitas distorções ao longo dos anos, sobretudo ao ser dirigida cada vez mais à classe média.

Em João Pessoa, o BNH promoveu o surgimento de conjuntos habitacionais de interesse social. Contudo, estes conjuntos foram construídos mais intensamente em bairros distantes, na direção sul da cidade histórica, a exemplo do conjunto habitacional do Castelo Branco, o conjunto do Costa e Silva, Ernesto Geisel, Bancários, Ernani Satyro, entre outros, corroborando a segregação socioespacial.

“O modelo periférico de expansão, potencializado pelo BNH, promoveu um processo de seletividade e estratificação social, fomentado pelos seus próprios agentes” (SALLOUM E SILVA, 2015, p. 110). Verifica-se que a população que vive mais distante dos centros urbanos sofre com a mobilidade urbana e conseqüente aumento de tempo

no deslocamento para o acesso a serviços, além de maior dispêndio financeiro em decorrência do transporte.

Harvey (2017) afirma que as pessoas que se mudam para as periferias em busca de menores taxas de juros de moradia se depararam com os altos custos das viagens diárias para o trabalho. Torna-se uma cadeia sucessiva de consequências negativas advindas da localização distante.

Embora o BNH tenha constituído uma política habitacional muito importante, alguns aspectos o tornaram insuficiente e falho. A não observância da qualidade dos projetos dos conjuntos habitacionais constitui um destes aspectos. “Predominaram – salvo raríssimas exceções – projetos medíocres, uniformes, monótonos e desvinculados do meio físico e da cidade, uma intervenção urbanística muito inferior à dos IAPs” (BONDUKI, 2017, p. 326).

Outras características marcantes trazidas no que se refere ao BNH, está “a gestão centralizada, ausência de participação comunitária, ênfase na produção de casas prontas por empreiteiras, localização periférica e projetos medíocres” (BONDUKI, 2017, p. 327).

A política habitacional do BNH, ainda que visando a construção de conjuntos habitacionais, encontrava-se fundada no desenvolvimento da industrialização e na dinamização da economia. Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço com o objetivo de arrecadar recursos vinculados aos salários para formar um patrimônio financeiro que proteja os trabalhadores de uma possível demissão sem justa causa. O trabalhador pode levantar os valores depositados para fins específicos, a exemplo da aquisição de imóveis.

O FGTS tornou-se uma importante fonte de financiamento habitacional. O fluxo do FGTS “ampliou a escala das operações do setor da construção e forneceu as bases financeiras para a constituição do circuito imobiliário” (FIX, 2011, p. 53).

Entre 1964 e 1965 foram criadas as Companhias de Habitação Popular. As COHABs eram empresas públicas ou sociedades de economia mista, que, por meio da utilização do financiamento fornecido pelo BNH, procuravam executar as políticas para redução da crise habitacional (PEDROSO, 2018).

No entanto, os projetos habitacionais não exigiam aprovação prévia e como consequência surgiram diversos conjuntos irregulares, impossibilitando o registro cartorário. Os conjuntos que não detinham registro imobiliário também não possuíam cadastro municipal e, em decorrência disso, não existia oficialização de ruas, fornecimento de transportes públicos, entre outros (PEDROSO, 2018).

Com a crise de 1980 observada na América Latina, os investimentos do BNH no setor habitacional se tornaram cada vez mais escassos, no entanto, a urbanização continuou em crescimento. Com efeito, houve o aumento da moradia informal e consequente déficit habitacional, tornando a situação alarmante. Em 1986 o BNH foi extinto e as suas funções foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, todavia, nos anos que se seguiram a política habitacional não parece ter sido priorizada pelo Governo Federal.

A década de 1980 foi considerada como a “década perdida” no âmbito da economia, mas vista como a “década ganha” do ponto de vista político devido a criação de novos partidos, o fim da ditadura, volta da democratização e promulgação da Constituição Federal de 1988 (IPEA, 2012). “Se usarmos uma métrica flexível, podemos dizer que o ano de 1980, no âmbito da economia, marca o fim do longo ciclo nacional-desenvolvimentista, iniciado em 1930” (IPEA, 2012).

Com o agravamento da situação econômica no Brasil, foram desencadeados diversos movimentos sociais. Harvey afirma que “a ideia do direito à cidade surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, p. 15). No entanto, o autor indica que estes movimentos precisam estar voltados aos usos dos excedentes, explanando que “a cidade e o processo urbano que a produz são, portanto, importantes esferas de luta política, social e de classe” (HARVEY, 2014, p. 133).

Em 1990, o novo governo federal adota a filosofia econômica neoliberal, ou seja, reduzindo a interferência do Estado na economia e incentivando o livre mercado. Ocorre que a cidade passa a ser ainda mais o *locus* de acumulação de capital e cada vez menos é observada a efetividade da política ambiental. Nesse sentido, a redução do financiamento de bens públicos afeta na redução do bem comum disponível (HARVEY, 2014). Para Maricato (2015), as políticas sociais foram enfraquecidas.

Harvey aponta que:

A política urbana neoliberal (aplicada, por exemplo, em toda a União Europeia) concluiu que a redistribuição da riqueza a bairros, cidades e regiões menos favorecidas era inútil, e que, em vez disso, os recursos deveriam ser canalizados para os polos de crescimento “empresarial” mais dinâmicos (HARVEY, 2014, p. 70).

O Estado é o principal intermediador na distribuição dos lucros e rendas (MARICATO, 2015). A política neoliberal com a mínima intervenção do Estado na economia, não se mostra a solução para melhoria das condições urbanas, afirma Bonduki (2017). Salloum e Silva (2015, p. 114) entendem que o neoliberalismo tornou o desenvolvimentismo em uma expressão depreciativa, “identificando-o como sinônimo de populismo ou de irresponsabilidade em matéria de política econômica”.

A Constituição da República de 1988 introduziu um capítulo inteiro tratando acerca da política urbana. O artigo 182 da Constituição afirma que cabe ao Poder Público Municipal executar a política de desenvolvimento urbano, a qual terá como instrumento básico o Plano Diretor.

Segundo a Constituição da República, o plano diretor do Município é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, porém a obrigatoriedade não alcança todos os municípios. O Plano Diretor deve definir estratégias para um bom planejamento urbano municipal, defende Guimaraens (2005).

Ubaldo Rech e Rech explanam que:

A simples adoção de um ordenamento jurídico não acaba com a exclusão social e o caos das cidades. É preciso que o Plano Diretor signifique um planejamento jurídico. Para que isso ocorra, devem ser observados os princípios da legalidade, da efetividade, da legitimidade e da eficiência (RECH; RECH, 2016, p. 461).

Ainda quanto aos Planos Diretores, Maricato (2014) reflete que, embora estes sejam bem-intencionados, a sua implementação acaba por seguir o que favorece a alguns e ignorando questões contrárias.

O primeiro plano diretor de Cabedelo foi instituído em 1997 pela Lei Complementar nº 01/1997 e teve, até os dias atuais, uma única revisão em 2006 com a Lei Complementar nº 20/2006. É mister uma nova revisão considerando ter se passado mais de 10 anos da última realizada, como estabelece o Estatuto. Assim, mostra-se imprescindível observar a realidade local, garantir a participação popular nos debates, abordar melhores

propostas de desenvolvimento urbano, saneamento básico, habitação, entre outras infraestruturas urbanas.

3.2 Políticas urbana e habitacional após a Constituição Federal de 1988.

A centralização do poder, característica marcante do período ditatorial, e a luta contra o regime militar fez emergir movimentos sociais que buscavam maiores direitos sociais. Tais movimentos tinham essência na visão socialista, a qual visava repensar o modelo capitalista, garantindo direitos e igualdade entre as classes sociais.

Quanto aos movimentos sociais urbanos, Harvey afirma que:

Há todo tipo de movimentos sociais urbanos em evidência buscando superar o isolamento e reconfigurar a cidade de modo que ela passe a apresentar uma imagem social diferente daquela que lhe foi dada pelos poderes dos empreiteiros apoiados pelas finanças, pelo capital empresarial e por um aparato estatal que só parece conceber o mundo em termos de negócios e empreendimentos (HARVEY, 2017, p. 49).

A partir de 1988, diversos políticos denominados de esquerda começaram a ganhar as eleições municipais e a colocar em prática um programa que atendia às reivindicações dos movimentos sociais sobre a reforma urbana e uma política habitacional mais inclusiva.

Nesta esteira, na década de 1990 vários municípios governados pela esquerda experimentaram alguns dos instrumentos que somente em 2001 seriam regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Este processo foi marcado pela disputa entre interesses populares e empresariais, enquanto algumas leis municipais que instituíam esses instrumentos foram questionadas judicialmente e perderam seus efeitos, como no caso do IPTU Progressivo, em São Paulo. Ainda assim, houve avanços como a institucionalização de zonas especiais de interesse social em vários municípios brasileiros, tendo Recife como um dos precursores.

Em 2002 o governo federal mantém a política econômica neoliberal instituída no Brasil em 1990, fortificada por meio do “trinômio liberalização, privatização e desregulação” (MARICATO, 2014, p. 40).

Posteriormente, houve uma mudança política no âmbito econômico, retornando o modelo desenvolvimentista observado nos anos 1930 por meio de “um Estado forte que

investe na construção de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, para torna-los competitivos no mercado internacional” (MARICATO, 2014, p. 41).

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, o qual fortaleceu o urbanismo, “fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil” (MARICATO, 2014, p. 35). Esse Ministério visava “minimizar as injustiças urbanas e a predação ambiental selvagem, ampliar as consciências sobre a realidade e a organização de sujeitos transformadores” (MARICATO, 2014, p. 36).

Como objetivo também constava a busca pela diminuição do que Maricato denomina de analfabetismo urbanístico, inserindo o tema das cidades, em seus amplos aspectos, como matéria escolar. Também tinha como objeto de campanha nacional o Plano Diretor Participativo haja vista os ineficazes Planos Diretores produzidos anteriormente. No entanto, ela observa que mesmo com bases ideológicas e sociais significativas, as cidades continuavam em crise.

No ano de 2007, foi lançado pelo governo federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o intuito de fomentar a infraestrutura econômica e a social através do financiamento de grandes obras. Por meio deste programa, “o governo federal no Brasil reconheceu a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente” (MARICATO, 2015, p. 37).

Segundo dados apresentados por Maricato (2013), a infraestrutura social e urbana constituía um dos projetos e obras do PAC, com orçamento de R\$ 170,8 bilhões, sendo mais de 50% destinado à habitação e o restante ao saneamento, metrô e recursos hídricos.

Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), desta vez com o intuito de criar novas moradias através de subsídios do governo federal, tecnicamente desenvolvido para beneficiar populações de menor poder aquisitivo. Mas, ao contrário do PAC, ignorou a condição urbana, focando mais na quantidade de moradias construídas (MARICATO, 2013).

Embora este programa tenha beneficiado a população, a localização dos empreendimentos continuou corroborando com a segregação socioeconômica, pois o programa foi criado como resposta anticíclica à crise econômica de 2008, baseado em parceria com construtoras que eram remuneradas pela produção de unidades.

Nesse formato não se mostrava viável economicamente à época, tampouco na atualidade a aquisição de terrenos em áreas centrais, face ao custo de produção das moradias. Embora em seus onze anos de existência tenha produzido mais de 4 milhões de unidades, a questão da localização, como no caso do BNH, segue como uma falha do programa.

O programa foi criado após a crise econômica ocorrida em 2008, que afetou especialmente o setor imobiliário, as incorporadoras financeirizadas e seus investidores. O PMCMV, através dos subsídios públicos, incentivou o mercado, salvando este setor do declínio e impulsionando novamente o valor de suas ações (ROLNIK, 2019). A autora afirma que na primeira fase do programa, as grandes empresas foram as que mais lançaram unidades habitacionais, mas na segunda fase começam lentamente a deixar o programa de lado, “voltando-se para seus nichos mais tradicionais do mercado” (ROLNIK, 2019, p. 305).

A Lei 14.118/21 cria o novo programa nacional de habitação denominado Casa Verde e Amarela. Este novo programa será administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e procura beneficiar famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil) reais, assim como famílias residentes em área rural com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil) reais, afirma o artigo 1º da nova Lei. A concessão de subvenções econômicas com recursos orçamentários da União é limitada às famílias urbanas com renda mensal de até R\$ 4.000,00 (quatro mil) reais (BRASIL, 2021).

Tem como finalidade promover o direito à moradia no seu aspecto amplo, integrando o desenvolvimento econômico, planejamento com vistas a obter o desenvolvimento urbano sustentável, infraestruturas urbanas, saneamento, estímulo ao cumprimento da função social da propriedade, geração de trabalho e de renda, qualidade de vida à população urbana e rural, redução das desigualdades sociais e regionais,

sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais, entre outros, conforme preveem os artigos 1º e 2º.

Consoante artigo 8º, § 6º, as unidades habitacionais serão disponibilizadas sob a forma de cessão, doação, locação, comodato, arrendamento ou venda, por financiamento ou não, em contrato subsidiado ou não. Outro ponto relevante é a possibilidade de previsão de regularização fundiária de imóveis informais e realização de obras e serviços de melhoria habitacional para reparar as inadequações habitacionais de moradias existentes. Ressalta-se, contudo, que não há previsão na lei acerca da participação popular em todo o processo.

O Programa Casa Verde e Amarela funcionará com recursos advindos de dotações orçamentárias da União, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), do FGTS, doações públicas ou privadas, além de outros recursos e contrapartidas financeiras, de acordo com o artigo 6º. A subvenção econômica será concedida apenas uma vez para cada beneficiário, podendo ser cumulativa com as subvenções concedidas em âmbito estadual, distrital ou municipal, conforme prevê o artigo 11.

Recentemente, o governo da Paraíba instituiu o Programa Parceiros da Habitação por meio da Lei 11.661/20, voltado à construção de casas habitacionais à população com renda mensal familiar de até 5 (cinco) salários mínimos, devendo ser atendidas prioritariamente as famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, afirmam os artigos 1º e 6º.

Apresenta como parceiros os municípios, instituições públicas e entidades privadas com ou sem fim lucrativo, inclusive como fonte de recursos. As construções habitacionais serão fiscalizadas pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), à qual cabe o repasse de recursos às propostas selecionadas e análise da proposta do Ente parceiro quanto à construção da infraestrutura correspondente ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede de energia elétrica, afirmam os artigos 1º, parágrafo único, 2º, § 4º e 3º, caput.

O objetivo deste programa é abranger populações mais carentes, garantindo a habitação, contribuindo com o meio ambiente no sentido de evitar a autoconstrução de casas próprias em áreas ambientalmente frágeis e assegurar a busca pelo meio ambiente equilibrado, também responsável pela qualidade de vida sustentável. “O programa prevê

a construção de mil unidades habitacionais, totalizando R\$ 15 milhões de investimentos do Governo do Estado” (PARAÍBA, 2021).

Em janeiro de 2021 foi anunciado que o Governo da Paraíba iniciou a primeira obra realizada por meio do novo programa de habitação social. “Serão construídas 92 casas no bairro Cidade Verde, em João Pessoa, com investimentos superiores a R\$ 2,4 milhões” (PARAÍBA, 2021). Cumpre ressaltar que, assim como observado nas construções do PMCMV, a localização desta primeira obra é longínqua da cidade baixa, região mais valorizada pelo mercado imobiliário.

Bonduki (2017) defende a importância do estudo da história para compreensão do presente e construção do futuro. Analisar as cidades, políticas urbanas e habitacionais instituídas ao longo da história serve como estudo para repensar as políticas a serem implementadas no futuro com intuito de melhorar as condições das cidades atuais construídas com base em aspectos econômicas, sociais e políticos:

O direito à cidade como existe hoje, como se constitui atualmente, encontra-se muito mais estreitamente confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos (HARVEY, 2014, p. 63).

Contudo, “o direito à cidade não é um direito individual exclusivo, mas um direito coletivo concentrado” (HARVEY, 2014, p. 245). Neste sentido, entende-se como necessário o planejamento urbano eficaz e legítimo na construção de uma cidade sustentável, visando qualidade de vida sadia para todos e a garantia da dignidade humana, uma vez que “não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão” (MARICATO, 2014, p. 53).

No que se refere ao Poder Público, “os Municípios precisam se capacitar, criar os seus órgãos ambientais e os respectivos Conselhos de Meio Ambiente, fazendo com que o planejamento da cidade passe a contemplar o olhar e as exigências do meio ambiente, com vistas às construções de uma sociedade sustentável” (PRESTES, 2006, p. 226).

No mesmo sentido, Maricato (2013, p. 75) ressalva a importância de uma reforma administrativa, trazendo esta questão como “pressuposto para uma reorientação democrática e sustentável”. Além deste pressuposto a autora elenca outros que entende como necessários na busca por cidades sustentáveis. Dentre eles está o de criar a

consciência da cidade real, entendendo ser impossível a boa administração de um território ocupado sem conhecê-lo suficientemente.

Nesta perspectiva, para a “implementação de políticas públicas e garantia de direitos é necessário conhecer, definir e respeitar a realidade local” (RECH e RECH, 2016, p. 48). A análise precisa torna a *cit *¹ compreensível para o habitante urbano, aduz Sennett (2018).

Ainda quanto aos pressupostos trazidos por Maricato, está o de criar um espaço de debate democrático, isto é:

Construir um espaço de participa o social, que dá voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir os diferentes interesses sociais (para que a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto)   uma tarefa difícil em um país de tradi o autoritária como o Brasil, mas altamente transformadora (MARICATO, 2013, p. 72).

Dessa forma, haverá uma gestão democrática, buscando o equilíbrio dos interesses sociais com os interesses de grupos de interesse mercantil e financeiro e a conseqüente diminui o da desigualdade social.

¹ Segundo o entendimento de Richard Sennett, a *cit *   atualmente quase sempre remetida às áreas sinistras onde se amontoam os pobres nas periferias das cidades.

4. MERCADO IMOBILIÁRIO, SUSTENTABILIDADE URBANO-AMBIENTAL E A COMUNIDADE VILA FELIZ/PB

A correlação entre os interesses das pessoas vinculadas ao mercado imobiliário, como construtores e empresários, juntamente com a população e o Estado configura um elo importante na estrutura das cidades. Neste capítulo aborda-se a atuação do mercado imobiliário e a sua influência no direito social à moradia e sustentabilidade urbano-ambiental, tendo em vista a observância de como essa questão influi no ordenamento das cidades e na busca pelo meio ambiente saudável.

A interferência dos construtores na elaboração das leis e políticas urbanas e habitacionais, por exemplo, é um fator muitas vezes preocupante na busca pela diminuição da desigualdade social, uma vez que eles frequentemente buscam garantir os interesses da minoria detentora de poder aquisitivo. A hegemonia de uma pequena parte da população no processo de planejamento urbano e na elaboração das leis é preocupante tendo em vista a importância da participação popular nestas questões.

Embora a cidade e seu planejamento sejam do interesse de toda a população, observa-se, tanto nos dias atuais como antigamente, a desigualdade na participação das diferentes classes sociais. A elite social desempenha um papel altamente influenciador nas decisões políticas com vistas de obter um crescimento econômico e maior lucro nas atividades desenvolvidas na cidade, especialmente, no mercado imobiliário, em razão do valor de troca embutido nos imóveis. Enquanto isso, a parte detentora de menor poder aquisitivo desempenha um papel mais “passivo” no processo de planejamento urbano.

O conceito de “máquina de crescimento” desenvolvido por Molotch, posteriormente tratado também por Logan, Carriço (2006) demonstra como a reprodução do espaço urbano sob influência da elite social, com base na apropriação de espaços urbanos, concentração de riquezas nas mãos de uma pequena parte da população e o interesse na acumulação de capital, é atualmente observada nas metrópoles brasileiras.

A ausência da gestão democrática no ordenamento das cidades urbanas interfere substancialmente no agravamento das crises habitacionais e no aumento da desigualdade socioespacial. Esta já consta como um aspecto alarmante no recém criado programa federal de habitação, o Programa Casa Verde e Amarela, visto que não há a observância do envolvimento social.

Neste capítulo verifica-se a questão mercadológica da terra, a influência do mercado imobiliário, a desigualdade na participação das diversas classes sociais no processo de elaboração e cumprimento das leis urbanísticas e construção das cidades, assim como a necessária busca pela sustentabilidade urbano ambiental.

Por fim, faz-se uma breve análise da legislação urbanística de João Pessoa e Cabedelo, com o intuito de entender como este instrumento de planejamento urbano é aplicado atualmente e as possíveis lacunas existentes quanto à busca pela garantia do direito social à moradia, ao meio ambiente equilibrado e a participação popular nestas cidades, refletindo na Comunidade Vila Feliz.

4.1 A terra como mercadoria e a sustentabilidade urbano-ambiental.

Conforme relatado em tópico anterior, quando os portugueses conquistaram o Brasil, as terras eram concedidas a um pequeno número de pessoas por meio das sesmarias. Com a instituição da Lei de Terras em 1850, a obtenção das terras foi convertida para a compra e venda, ou seja, começou a se tornar uma mercadoria.

Assim, enquanto antes o escravo era o bem de valor do seu senhor que podia comprar e vender, agora a terra passou a ser o bem de valor. Dá-se que, a instituição da compra e venda da terra não alterou o cenário observado desde a escravidão, na qual poucos detinham grandes bens de valor, enquanto outros viviam às margens da sociedade. “Ao invés do cidadão, o produto. Este é o pensamento que rege a organização da cidade capitalista de hoje” (FILHO, 2003, p. 58).

A ideia de a terra consistir em valor de uso e valor de troca, termos utilizados por Harvey (2014), reafirma a concepção da terra como mercadoria, a qual poucos podiam e detinham condições de comprar. “A terra, porém, não é uma mercadoria no sentido corrente do termo. É uma forma fictícia de capital que deriva das expectativas de aluguéis futuros” (HARVEY, 2014, p. 70).

A ideia desenvolvida por Marx expressa o capital fictício como aquele referente ao valor que poderá ser obtido por meio desses aluguéis futuros, juros através de empréstimo financeiro ou pela valorização do imóvel para empréstimos por hipoteca. Advém que, todos esses ganhos são suposições e nem sempre acontecem, por isso se tratam de capital fictício.

A visão capitalista depende do movimento relativo ao capital fictício. “O que acontece na circulação de capital financeiro pode ser socialmente necessário para manter o capitalismo” (HARVEY, 2014, p. 89). Dessa forma, as cidades vêm sendo usadas, indefinidamente, pela acumulação do capital.

No que concerne a aquisição de terras por parte da classe de menor poder aquisitivo, é importante lembrar que com o fim do período escravocrata e a instituição da compra e venda de propriedades, não configurou possível a compra destas pelos escravos ou estrangeiros.

Assim, os escravos que agora eram livres não possuíam condições de arcar com o preço da terra, pois passaram a trabalhar e receber baixos salários. “As relações sociais no capitalismo, isto é, as relações de exploração e dominação, se mantêm pelo e no espaço inteiro, pelo e no espaço instrumental” (LEFEBVRE, 2016, p.137).

A classe dos trabalhadores, ao contrário dos que detinham alto poder aquisitivo, não tinha a intenção de ganho de lucro com a valorização da terra ou com aluguéis futuros, mas sim a garantia de ter um local para morar. Em outras palavras, eles visavam o valor de uso propriamente dito, e, sem propriedade e diante da necessidade, passaram a ocupar terras periféricas e autoconstruir suas próprias moradias.

Verifica-se que a divisão da sociedade em classes sociais e a decorrente desigualdade socioeconômica pode ser observada desde o período escravagista. Como anteriormente mencionado ao longo desta pesquisa, a desigualdade social é claramente observada nas cidades brasileiras desde a sua concepção até os dias atuais, inclusive no que tange ao quesito moradia. “A luta pelo direito à cidade é contra os poderes do capital que se alimentam impiedosamente e extraem renda da vida comunal que outros produziram” (HARVEY, 2014, p.153).

Desse modo, reflete-se que “de um lado, a classe dominante e o Estado reforçam a cidade como centro de poder e de decisão política, do outro, a dominação dessa classe e de seu Estado faz a cidade explodir” (LEFEBVRE, 2016, p. 136).

Primordialmente, a terra consistia em um direito individual absoluto, passando ao longo do tempo a ter um caráter social a qual deveria cumprir uma função social, levando em consideração a necessidade de se observar o interesse coletivo. Contudo, a terra tida

como valor de mercado, passível de transação com interesses capitalistas, acaba por afastar a ideia central da função social da propriedade.

Portanto, a divisão de terras, seja por meio das sesmarias ou da compra e venda, consiste em um usufruto da terra de maneira não equitativa. Observa-se nas cidades brasileiras, inclusive em João Pessoa e região metropolitana, grandes propriedades nas mãos de poucos. Em João Pessoa, grandes loteamentos de terra foram transferidos aos senhores da chamada elite social.

De acordo com o quadro desenvolvido por Manoel de Vasconcelos Filho (2003, p.81) a partir de informações coletadas nos cartórios de registro de imóveis de João Pessoa e Cabedelo, nota-se que a concessão de terras era dada a grupos de pessoas de alto poder aquisitivo da época, conferindo relevante número de lotes nas mãos de poucos.

Os lotes localizados na propriedade Enseada do Cabo Branco, no bairro de Cabo Branco, em João Pessoa, teve 488 hectares concedidos e registrados em 1952 a uma pessoa, Paulo Miranda de Oliveira. A propriedade da Povoação de Tambaú, loteamento São Gonçalo e loteamento Jardim Pan América, localizados em Tambaú, também em João Pessoa, foram concedidos à Antonio de Brito Lyra, Djair Nóbrega e Companhia Imobiliária Jaguaribe Ltda, respectivamente.

O loteamento Jardim América com 2.064 lotes, loteamento Jardim Oceania IV primeira etapa com 35 quadras, loteamento Jardim Oceania IV segunda etapa com 53 quadras e 138 lotes, loteamento Pontal do Bessa I com 13 quadras e 138 lotes, loteamento Jardim Bessamar e loteamento Jardim Oceania, todos localizados no bairro do Bessa, em João Pessoa, foram concedidos, respectivamente, à Sociedade Imobiliária Jaguaribe Ltda, Cândida Gomes da Silva, Albany Gomes Pinheiro e herdeiros, Alberto Ribeiro Gomes da Silva, Ramos Empreendimentos Imobiliários e Isidro Gomes da Silva e herdeiros.

O loteamento Intermares, com 97 quadras e 1.134 lotes, localizado em Cabedelo, litoral norte de João Pessoa, foi concedido e registrado em 1982 no nome de Gladys Amorim Garcia Ximenes.

A concessão de terras a uma pequena parte da população, associada com a intensa expansão urbana ocorrida com o êxodo rural e a necessidade das pessoas se deslocarem até as cidades para trabalhar, contribuiu fortemente para a invasão de terras periféricas e ilegais construções de moradias muitas vezes degradando ao meio ambiente.

Outro fator relevante no aumento da degradação ambiental se refere a ausência de investimento em infraestruturas básicas nesses locais ditos periféricos ou informais. Ressalta-se que a vida saudável requer um ambiente saudável. Os principais problemas observados na Comunidade Vila Feliz estão justamente na insuficiência de infraestruturas básicas e na degradação do meio ambiente, suscitando em problemas de saúde e baixa qualidade de vida digna.

Ao falar da expansão urbana e das políticas públicas de desenvolvimento transcorridas nos Estados Unidos, Harvey (2014) afirma que os efeitos se alastraram por todo mundo. “Na década de 1960, o problema foi que o crescimento desordenado do processo de urbanização foi dinâmico, porém ambientalmente insustentável e geograficamente desigual” (HARVEY, 2014, p. 107). O autor evidencia que, com relação às consequências ambientais, a agressão ao meio ambiente é facilmente perceptível pela humanidade.

O impacto social observado ao longo da história do capitalismo é concomitante com a degradação ambiental e o crescimento econômico, acarretando ausência da sustentabilidade urbano-ambiental. Salienta-se que crescimento econômico difere da ideia de desenvolvimento social, uma vez que o crescimento é observado por meio do aspecto quantitativo, enquanto o desenvolvimento é analisado sob o aspecto qualitativo, nota Lefebvre (2016).

Verificou-se que, embora de grande valia, o processo de urbanização e as políticas urbanas e habitacionais instituídas ao longo da história do Brasil não resultou na mudança de cenário observada a partir da desigualdade socioeconômica.

O entendimento de que a questão urbana e a questão ambiental precisam ser estudadas e entendidas concomitantemente se dá justamente pela história conhecida até os dias atuais. A influência do direito ambiental no direito urbanístico, e vice-versa, é claramente constatada.

As políticas urbanas e habitacionais precisam observar mais atentamente a questão ambiental no sentido de esta influenciar significativamente na vida da população. Não basta a criação de uma lei ou plano diretor, o Estado precisa buscar garantir a fiel execução da lei assim como a efetiva participação popular para que o meio ambiente, a moradia e todos os demais interesses da maioria da população seja observado, e, conseqüentemente, a sustentabilidade urbano-ambiental seja melhor atendida.

4.2 Atuação do mercado imobiliário e sua influência no direito social à moradia.

É sabido que na sociedade capitalista ocorre a busca frenética pelo lucro e pela acumulação de capital. O mercado imobiliário se tornou importante na consecução e manutenção da economia capitalista. Nesse sentido, “a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária, seu motor central” (MARICATO, 2015, p. 23).

Salienta-se que com a intensa urbanização observada na história das cidades, os excedentes de capital são absorvidos pelo mercado imobiliário para construção de novas habitações. “A criação de um mercado de trabalho e a mercantilização da terra, aliadas ao crescimento das atividades urbanas, criaram as condições para que o complexo da construção civil começasse a se configurar” (FIX, 2011, P. 67).

Os construtores assim como a elite social buscaram através do mercado imobiliário o lucro. O problema não consiste na busca pela mais-valia, mas no que tange a distribuição para a sociedade. O que se percebe é a inflação nos preços das novas construções, dificultando o acesso à moradia para grande parte da população. A desigualdade na distribuição de renda é visivelmente vista em âmbito global, não só no Brasil.

O aumento dos preços dos imóveis desencadeou em um maior interesse por parte dos investidores capitalistas em adquirir imóveis com a intenção de valorização e conseqüente lucro. “A valorização dos preços dos imóveis estimula o crescimento especulativo de investimento residencial” (FIX, 2011, p. 41).

No entanto, observou-se que os *booms* imobiliários foram precursores de desastres financeiros. “Houve centenas de crises financeiras desde 1973 (em comparação com as

poucas que houvera, anteriormente), e um número razoável delas originou-se do desenvolvimento imobiliário ou urbano” (HARVEY, 2014, p. 74).

“Nos Estados Unidos, até 2008 havia consenso geral de que o mercado imobiliário era um importante estabilizador da economia” (HARVEY, 2014, p.40). Entretanto, de acordo com a ideia keynesiana, nos momentos em que a economia parece estar mais previsível, em geral, está prestes a ocorrer uma crise financeira:

Harvey alude que:

Os altos e baixos do mercado imobiliário estão inextricavelmente ligados aos fluxos financeiros especulativos, e esses sucessos e fracassos têm graves consequências para a macroeconomia em geral, bem como todos os tipos de efeitos de externalidade sobre o esgotamento de recursos e a degradação ambiental (HARVEY, 2014, p. 79).

O mercado imobiliário está comumente ligado aos interesses econômicos de grandes construtores e investidores. Todavia, as cidades construídas a partir das relações sociais, desigualdade socioeconômica, baseada em interesses econômicos de uma pequena parte da sociedade, acaba por gerar cidades com forte segregação socioespacial.

O desenvolvimento urbano pautado nessa desigualdade de classes e o problema habitacional decorrente do patrimonialismo e da má distribuição dos excedentes do capital tem forte relação com o mercado imobiliário.

Assim, o maior investimento em algumas áreas de interesse do capital/mercado imobiliário desencadeou no aumento significativo da segregação socioespacial nas cidades, uma vez que aumentou o número de regiões periféricas com baixo índice de investimento em infraestrutura urbana e alto número de habitações irregulares e moradia informal. “A centralidade é a produção do espaço urbano e a mola propulsora, a renda imobiliária” (MARICATO, 2015, p. 63).

Como já mencionado no texto, a urbanização tem forte relação com o fenômeno de classe, conforme elucida Harvey (2014), marcada pela divisão de classes sociais. Os que detém maiores riquezas são também aqueles que “administram” a cidade, observada através de maior influência na elaboração das leis e políticas urbanas.

Rolnik (2019) declara que:

No modelo de gestão urbanística da cidade brasileira, o setor imobiliário – real

estate – tem, historicamente, enorme poder. Ele não só está presente na construção da legislação urbanística – feita por e para setores restritos das cidades, frente à maioria irregular e ilegal, como também exerce influência nas câmaras municipais e conselhos em que participam representantes da sociedade civil (ROLNIK, 2019, p. 329).

Assim, além da desigualdade socioespacial observada na intensa urbanização e a desigualdade socioeconômica constatada com divisão de classes sociais, constata-se a desigualdade também na elaboração e execução das leis de planejamento urbano.

Embora o Estatuto da Cidade estabeleça a obrigatoriedade da participação popular na elaboração e execução de todas as etapas do planejamento urbano, percebe-se claramente a desigualdade na atuação das classes sociais nos debates públicos, assim como no que diz respeito ao direito à informação.

Nesse sentido, no que se refere ao desmerecimento dos debates públicos quanto à participação popular, Villaça (2005) entende que o motivo está na alta diferença de atuação e poder política. Ou seja, a minoria da sociedade formada pelos mais ricos, têm grande participação nos debates, atuando acerca dos problemas relacionados, enquanto a maioria da sociedade, formada pelos mais pobres, tem pouca participação tanto no que diz respeito a quantidade de pessoas presentes quanto no que se refere à ausência dos seus problemas nas pautas dos debates.

“Os muito ricos defendem seus bens comuns residenciais com a mesma ferocidade que qualquer outra pessoa, e têm muito mais poder de fogo e influência para criá-los e protegê-los” (HARVEY, 2014, p. 146). A ausência de igualdade da composição das classes na defesa dos seus interesses concomitantemente à falta de informação provoca uma deficiente participação popular e conseqüente gestão democrática ineficaz.

Deve-se buscar formas democráticas de representação e tomada de decisões. A gestão democrática pressupõe a concretização do desenvolvimento sustentável urbano, aduz Saule Junior (2007). O autor também afirma que “o direito à cidade será respeitado quando os grupos marginalizados e excluídos tiverem acesso à vida política e econômica da cidade” (SAULE JUNIOR, 2007, p. 56).

Quanto a relação entre a participação popular e o direito à informação, Milaré explana que:

Direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente ligado. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de

atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tornar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente (MILARÉ, 2018, p. 279).

Em relação ao planejamento urbano e à elaboração de leis, a exemplo dos planos diretores, é importante ressaltar a necessidade de garantir, além da participação popular, a execução dos planos. “Manter um processo de planejamento é mais importante do que ter um plano” (VILLAÇA, 2005, p. 19). “O que mais se vê na conjuntura atual são planos sem obras e obras sem planos, seguindo interesses de articulações de capitais, proprietários de imóveis e financiamento de campanhas eleitorais” (MARICATO, 2015, p. 40-41).

O Plano Diretor, de modo geral, contempla os interesses do mercado de terra e imóveis, especificamente dos que dominam o espaço, e retrata a luta dos mais pobres, àqueles que são prisioneiros do espaço, por um lugar na cidade. A ideia do plano diretor alastrou com grande intensidade e rapidez, sendo adotada pela alta classe da sociedade brasileira como, por exemplo, os empresários, principalmente os do setor imobiliário, retrata Villaça (2005). Entretanto, o plano diretor deveria abarcar todos os setores da sociedade.

Ainda quanto aos planos diretores, Villaça (2005) os descreve como cortinas de fumaça que servem para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos.

Salienta-se que, consoante Maricato (2015), o Estado tem importante papel na regulamentação e no controle do uso e ocupação do solo, como também se encontra como intermediador dos lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto). A atividade imobiliária também se encontra como uma das razões para a intensificação da degradação ambiental, seja de forma direta ou indireta.

A propriedade vista como uma mercadoria pelo setor imobiliário, visando crescimento econômico, associada à frágil regulamentação e fiscalização do Estado no controle das obras e construções, assim como a desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica, torna o acesso ao direito à moradia digna e à sadia qualidade de vida cada vez mais deficiente.

“A luta pela universalização do acesso à moradia digna depende do enfrentamento ao processo de urbanização que se desencadeia em face do modo de proteção capitalista” (SALLOUM E SILVA, 2015, p. 124).

Uma possível solução para o problema habitacional desenvolvida por Harvey (2014) é a busca pela construção de movimentos anticapitalistas através da justiça social, aumento da disponibilidade da terra como valor de uso no lugar do valor de troca, controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização, além de um processo de planejamento baseado em formas democráticas de acesso pela população.

4.3 Breve análise da legislação urbanística de João Pessoa e Cabedelo

O Plano Diretor de João Pessoa foi positivado pela Lei Complementar 3/92 e revisado pela Lei Complementar 054/2008. Ele traz como objetivos, em seu artigo 2º, a integração das funções sociais da cidade, o uso socialmente justo da propriedade e do solo, a preservação do meio ambiente, além da busca pelo bem-estar da população.

Como meios para atingi-los, o plano prevê no artigo 3º a regularização fundiária e a urbanização das áreas habitadas pela população de baixa renda, preservação e recuperação do meio ambiente, garantia à cidade sustentável, à moradia, à infraestrutura urbana, o planejamento do desenvolvimento da cidade, como também a gestão democrática (PARÁIBA, 1992; 2008)

A previsão da gestão democrática consiste na participação popular no processo de elaboração, execução e fiscalização do cumprimento do planejamento urbano, buscando utilizar além da previsão de debates, audiências e consultas públicas, a sua garantia através do conselho municipal da cidade, conselho de desenvolvimento urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, dentre outros, todos previstos no artigo 99-D. Esses dispositivos ampliam a interrelação entre poder público, sociedade civil e construtores. Cumpre ressaltar que o plano diretor de 1992 não previa as possibilidades de participação popular.

Quanto ao conselho de desenvolvimento urbano, este é formado por 18 conselheiros conforme prevê o artigo 99, sendo 9 representantes do município e de órgãos de outras esferas do governo e 9 representantes da sociedade. Tem como uma

de suas atribuições a manifestação sobre as políticas, diretrizes e estratégias de zoneamento, uso e ocupação do solo da cidade.

Com relação ao planejamento do desenvolvimento da cidade, busca-se evitar e reparar as alterações negativas decorrentes do crescimento urbano e suas consequências ao meio ambiente.

No que se refere à garantia da moradia prevista como meio para atingir os objetivos interpostos no plano, este coloca como ponto inicial das políticas habitacionais o acesso à terra e a oferta de moradia às faixas das populações de baixo e médio poder aquisitivo. Por habitação de interesse social, entende-se aquela destinada à população que vive em condições precárias de habitabilidade ou auferir renda familiar igual ou inferior à cinco vezes o salário mínimo ou seu sucedâneo legal, conforme dispõe o inciso X do artigo 7º.

Os programas de habitação de interesse social poderão utilizar o consórcio imobiliário, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia, além da outorga à iniciativa privada em contrapartida pelo incentivo à promoção social, autorização para construir habitação de interesse social com área superior ao permitido pelo coeficiente de aproveitamento básico, preveem os artigos 57-A e 58.

O índice de aproveitamento básico é igual a 1,0 para todo o território do município, salvo nas zonas especiais e casos previstos em lei, dispõe o artigo 10. No tocante as zonas especiais que são aquelas destinadas primordialmente à produção, manutenção e à recuperação de habitações de interesse social, podem ter o índice de aproveitamento básico inferior a 1,0.

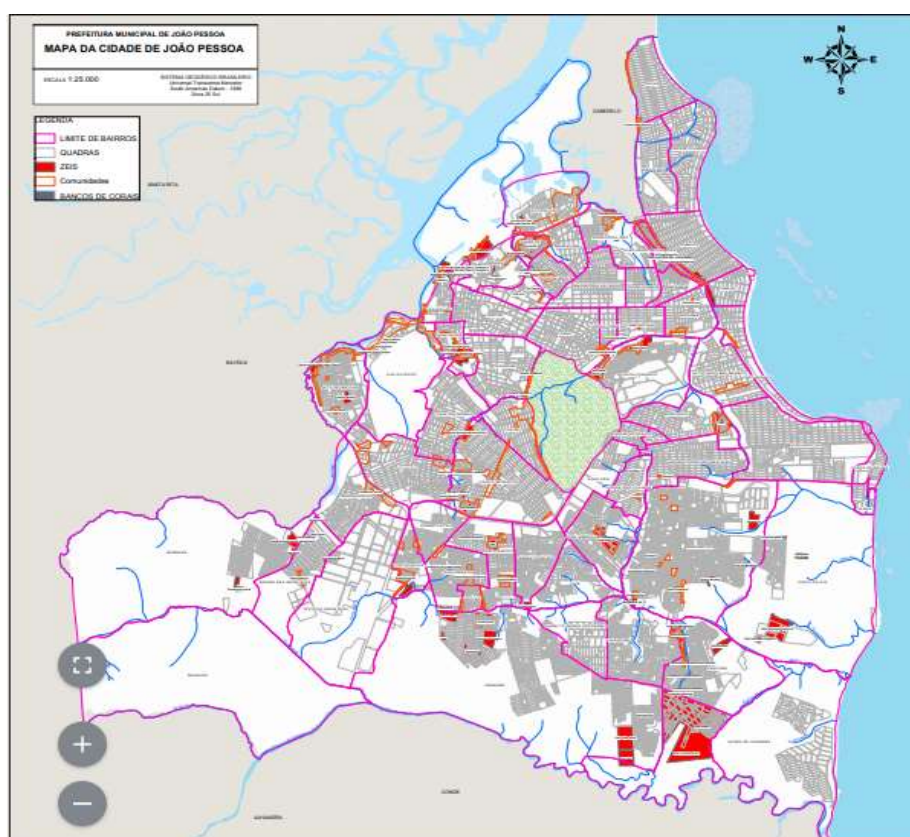
A Lei 13.465/17 de regularização fundiária rural e urbana possibilitou aos municípios e ao Distrito Federal a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de planejamento urbano, integrando a moradia à cidade. Ressalta-se, contudo, que a regularização fundiária não está mais condicionada à prévia instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (BRASIL, 2017).

A legalização da instituição das ZEIS em João Pessoa não foi integralmente aprovada na Câmara Municipal, afirma Lima (2012), “pois algumas ZEIS situam-se em áreas de interesse do capital imobiliário da cidade e sua presença pode diminuir o valor

dos empreendimentos” (LIMA, 2012, p. 121). Constata-se, então, o forte poder do interesse capitalista dos empresários na formação das ZEIS.

Algumas ZEIS foram instituídas através de decretos, como no caso do Decreto 10.886/2006 (PARAÍBA, 2006), no qual instituiu-se uma área de loteamento situada no bairro Cristo Redentor, zona oeste de João Pessoa, distante da cidade baixa, ou seja, afastado da localização de interesse do mercado imobiliário, com finalidade de implantação de programa de habitação de interesse social. No entanto, a instituição de ZEIS, atualmente, ocorre por meio de Lei Complementar, a exemplo do mais recente projeto de LC 57/2020. A figura 8 mostra a localização das ZEIS sobre a planta da cidade de João Pessoa.

Figura 8 – Localização das ZEIS sob a planta da cidade de João Pessoa



Fonte: Prefeitura de João Pessoa (JOÃO PESSOA-PB, 2020).

Além das ZEIS, o plano constitui as Zonas Especiais de Preservação em seu artigo 32. Um exemplo é o centro histórico, cidade alta, tendo como uma das suas diretrizes

específicas o incentivo ao adensamento urbano habitacional dessa região, conforme disposto no inciso V do artigo 40-B.

A transferência do potencial construtivo de imóveis situados em Zonas Especiais de Preservação da área urbana será condicionada à participação do proprietário em programa de preservação a ser elaborado pelo Poder Executivo.

O plano diretor estabelece a outorga onerosa do direito de construir no artigo 56-B, a qual consiste na possibilidade dada ao proprietário de construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico, desde que realize a prestação de dar ao Poder Público. Este fica responsável por converter o valor recebido em obras públicas de interesse social executadas mediante requerimento do interessado. A título de conhecimento, a Seplan informou que em João Pessoa é aplicada a outorga onerosa do direito de construir.

Outros institutos previstos são o direito de superfície, que consiste no direito real de uso do solo, subsolo ou espaço aéreo relativos à propriedade de terceiro, a usucapião urbana individual ou coletiva. No caso desta, conforme artigo 56-M, deve estar ocupada por população de baixa renda, núcleos urbanos informais existentes por mais de 5 anos, além de outros requisitos, e a concessão de uso especial para fins de moradia, individual ou coletiva, àqueles que, segundo artigo 58-A, até 30 de junho de 2001, residiam em área urbana de até 250 m, de propriedade pública.

O plano designa, no parágrafo único do artigo 57 a diferença entre déficit habitacional quantitativo e qualitativo como importante distinção para a construção de habitação de interesse social. Quantitativo no sentido da inacessibilidade do indivíduo e sua família à casa própria, e qualitativo quando formado por habitações cujas famílias não disponham das mínimas condições de habitabilidade, como serviços de infraestrutura básica e equipamentos sociais.

Como vimos, a propriedade está condicionada à função social da cidade e da propriedade, sob pena de não respeitar a norma federal, qual seja, o Estatuto da Cidade. A função social será efetiva sempre que a propriedade urbana atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Um dos instrumentos que visa garantir a função social da propriedade é o IPTU progressivo. O plano de João Pessoa prevê, no inciso II do artigo 48, este instrumento quando o proprietário do solo urbano não edificá-lo, não utilizá-lo ou subutilizá-lo. Também prevê a desapropriação compulsória com pagamento em títulos da dívida pública municipal ao imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado. Estes instrumentos corroboram o enfrentamento à especulação imobiliária.

Contudo, segundo informação obtida pela SEPLAN, não há regulamentação da notificação para cumprimento da função social da propriedade para imóveis que não atinjam o coeficiente mínimo ou que estejam desocupados.

O plano diretor de Cabedelo, Lei Complementar 20/2006, estabelece alguns objetivos em seu artigo 2º. Dentre eles, a busca pela função social da propriedade urbana e funções sociais da cidade, participação da população nas decisões relacionadas à organização dos espaços, preservação do meio ambiente, justa e adequada distribuição de infraestruturas urbanas e o controle da especulação imobiliária.

A participação popular é prevista no plano por meio dos Conselhos Municipais, a exemplo do Conselho Municipal de planejamento e desenvolvimento urbano, formado por, conforme inciso III, artigo 9º, 12 conselheiros, sendo 6 representantes do Município e de órgãos de outra esfera do governo, além de 6 da sociedade civil que apresentam como uma de suas atribuições o acompanhamento da execução do Plano Diretor, assim como a fiscalização e controle das normas de uso e ocupação do solo.

Quanto à política habitacional, este plano busca priorizar a população de baixa renda, aquela que vive em condições de precariedade ou que receba até 1,5 salários mínimos ou seu sucedâneo legal, conforme estabelece o inciso VII do artigo 15, promovendo a regularização fundiária e coibindo a instalação da população em áreas de preservação ambiental, insalubre ou perigosa.

A política habitacional contemplará a reurbanização de áreas ocupadas por favelas, regularização fundiária das áreas ocupadas irregularmente, reassentamento das populações residentes em áreas de risco, insalubridade e preservação ambiental, entre outras diretrizes previstas no artigo 19.

Com relação à produção imobiliária, o plano estabelece, no artigo 4º, como um dos objetivos básicos referentes às Leis específicas e Complementares a este plano, como a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano, Código de Edificações e Código de Posturas, estimular e disciplinar a produção imobiliária, favorecendo a provisão de espaços adequados e criando condições de bom atendimento do mercado e da demanda social.

Quanto à função social da propriedade, uma das exigências a serem observadas é o aproveitamento e utilização da propriedade quanto à ordenação da cidade. Cabe destacar que consta no plano diretor alguns princípios a serem observados nesse sentido, a exemplo do favorecimento de oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia a todas as classes sociais.

Um dos objetivos da política tributária previsto no plano é assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. O plano diretor de Cabedelo não é autoaplicável quanto ao IPTU progressivo uma vez que apenas assegura ao Poder Executivo Municipal a instituição de Lei Complementar para instituir este instrumento, assim como em relação à delimitação das ZEIS, usucapião especial de imóvel urbano e regularização fundiária, conforme artigo 12.

No tocante as ZEIS, foi informado pela Secretaria de Planejamento do Uso e Ocupação do Solo que não há em Cabedelo delimitação dessas Zonas, sendo previsto apenas no Plano Diretor a previsão de instituição através de Lei Complementar.

Acerca da outorga onerosa do direito de construir, o plano de Cabedelo apenas estabelece a outorga onerosa de alteração de uso, também prevendo apenas a instituição por meio de Lei Complementar. Quanto ao índice de aproveitamento básico, o plano indica tão somente o conceito, sendo este a relação entre a área edificada e a área da gleba ou do lote de acordo com a zona de localização.

Conclui-se que, no que se refere a legislação urbanística de João Pessoa, embora haja a previsão de instrumentos para a busca da função social da propriedade, como a demarcação de ZEIS e IPTU progressivo, a regulamentação da notificação para imóveis que não cumpram a função social não é aplicada. Quanto à habitação para todas as classes e preservação ambiental, há desigualdade na influência das classes sociais na elaboração e aplicabilidade do planejamento urbano.

Em relação a legislação urbanística de Cabedelo, constata-se que ainda é precária quanto a instituição de instrumentos necessários a garantia da função social da propriedade e da cidade. O plano institui aspectos e conceitos gerais e transfere a instituição de diversos instrumentos a Leis Complementares. No entanto, estas leis não foram elaboradas e publicadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República estabelece direitos individuais e sociais que precisam ser assegurados. Na consecução do objetivo deste trabalho primou-se por analisar mais precisamente o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito social à moradia, ambos como pressuposto para a garantia da qualidade de vida digna para a população no escopo da dignidade da pessoa humana, pilastra do Estado Democrático de Direito. Observou-se a dependência da garantia de um direito em detrimento ao outro.

Ambos os direitos analisados são necessários na busca pelo direito à cidade sustentável, que tem como base a justiça social e a busca pela sustentabilidade urbano-ambiental. Assim, chegou-se à conclusão da necessidade de serem elaboradas e instituídas políticas urbanas e habitacionais voltadas para a preservação do meio ambiente e a garantia da moradia, sendo esta observada além do local da habitação, mas também no âmbito das infraestruturas urbanas, a exemplo do saneamento, energia, transporte e saúde.

O crescimento dos centros urbanos observado ao longo dos anos mostrou ser intenso e desordenado, baseado em desigualdade social, econômica e cultural, privilegiando os interesses de pequena parte da população, isto é, aqueles que detinham maior poder aquisitivo. Como consequência visualizou-se estas características nas habitações das cidades, por meio da construção de moradias informais, sem ou com pouca infraestrutura urbana que se tornaram cada vez mais visíveis, resultando em degradação ao meio ambiente.

O estudo das políticas urbanas e habitacionais instituídas no Brasil que englobe seus pontos positivos e negativos mostra-se importante para que seja visualizada a necessidade mais precisa das novas políticas a serem adotadas. Ao analisá-las percebeu-se que há a necessidade de políticas urbanas habitacionais a nível federal, mas também na esfera municipal, uma vez que cada município dispõe de uma realidade no que tange à crise habitacional.

É mister a observação no que se refere a ideologia política econômica e sua influência no mercado imobiliário e habitacional. A princípio percebeu-se que a base da crise habitacional é o capitalismo e a busca desenfreada pelo lucro, porém, ao adotar a

filosofia econômica neoliberal, a situação da habitação foi afetada negativamente uma vez que reduziu a influência do Estado na economia.

Nesse sentido, é inegável que a adoção de uma única visão econômica não resolveu e continua a não solucionar a crise habitacional e a decorrente degradação ambiental. Uma possível melhora da situação urbano-ambiental das cidades perfaz por uma busca da diminuição das desigualdades sociais e do uso mais igualitário dos excedentes do capital.

Os instrumentos jurídicos de planejamento urbano buscam garantir um município que seja ambientalmente sustentável, tentando encontrar a harmonia entre o crescimento econômico e a preservação ambiental. Desta forma, as normas jurídicas precisam estar voltadas à sustentabilidade urbano-ambiental, ou seja, visando adequação entre a atividade imobiliária, a preservação ambiental e os direitos sociais, devido a interligação entre o direito ambiental e o direito urbanístico.

Levando em consideração o conflito de interesses entre a sociedade civil, o Estado e os construtores, observou-se a necessidade da efetiva participação popular no processo de planejamento urbano. Se faz necessário um planejamento urbano e ambiental mais eficaz e legítimo no sentido de entender a realidade local, compreender a necessidade da população de cada município e ouvir os anseios e desejos da população.

A elaboração e aplicabilidade das leis e políticas públicas deve observar os pontos positivos e negativos de todas as instituídas ao longo dos anos, para que todas as classes sociais sejam efetivamente abrangidas. No entanto, constatou-se que a elaboração de uma lei por si só não resolve a questão. Também se faz necessária a fiscalização composta tanto do Estado, quanto da população no que tange à aplicabilidade de tais leis e políticas urbanas e habitacionais.

No que se refere à Comunidade Vila Feliz, verificou-se que, embora as grandes melhorias observadas na região em virtude de políticas urbanas e habitacionais aplicadas, a população ainda não dispõe de qualidade de vida digna tendo em vista que a insuficiência de infraestruturas urbanas, as construções informais e a degradação ao ambiente são visivelmente observadas. Portanto, o direito social à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado não estão amplamente garantidos na região.

Verificou-se que há forte influência do mercado imobiliário e seus interessados na elaboração e aplicabilidade das leis, a exemplo da instituição das ZEIS em João Pessoa, tanto quanto a não constituição de ZEIS em áreas de interesse do mercado imobiliário, quanto na instituição em áreas longínquas da cidade baixa.

Também foi constatada a necessidade de revisão do Plano Diretor de Cabedelo, que deve apresentar mais estudos da realidade local, compreendendo as necessidades da população, assim como maior investimento em infraestruturas urbanas, em especial, o saneamento básico.

Por fim, para uma adequada elaboração de leis e políticas públicas e habitacionais eficazes em sua instituição e aplicabilidade, é indispensável a efetiva instituição de instrumentos de cumprimento da função social da propriedade, como, por exemplo, o IPTU progressivo no tempo e a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ASSOCIAÇÃO VILA FELIZ. *[Acervo de imagens pessoais da Autora Débora Neves]*. Mantido em formato eletrônico/físico. 2003.

ASSOCIAÇÃO VILA FELIZ. *[Acervo de imagens pessoais da Autora Débora Neves]*. Mantido em formato eletrônico/físico. 2007

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. [S.l.]: IPEA; UNDP, 2013. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BARBI, F. **Cidades sustentáveis: reflexões sobre os desafios socioambientais urbanos no século XXI**. Jundiaí: F. Barbi, 2019.

BEZERRA, J. **Industrialização no Brasil**. [S.l.]: TodaMatéria, 2019. Disponível em <https://www.todamateria.com.br/industrializacao-no-brasil/>. Acesso em: 19 ago. 2020.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

BRASIL. 2001. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, CD: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...]. Brasília: Governo Federal, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em 25 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Governo Federal, 2017. Disponível em: <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13467-2017.htm>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as leis [...]. Brasília: Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

CANUTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARRIÇO, J. M. **Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo. 2006.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

COSTA, S. G. F. **Saneamento básico e salubridade ambiental em cidades do litoral do Estado da Paraíba**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental). João Pessoa, Paraíba. 2017.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. [S.]: CETESBP, 1992 [2013]. Disponível em https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em 18 fev. 2021.

DIEB, D. de A.; ALMEIDA, J. A. P.; LIMA, E. R. V. de. Análise do processo de urbanização e das relações sócio ambientais em área de expansão urbana: o caso do jacaré – município de Cabedelo (PB). **Cadernos do Logepa**, v.2, n.1, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/logepa/article/view/10318>. Acesso em 18 fev. 2021.

FERNANDES, E. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 25 fev. de 2021.

FIX, M. A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, São Paulo. 2011.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 5. ed. Idaiatuba, São Paulo: Foco, 2019.

GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GUIMARAENS, M. E. B. **Função social da cidade e da propriedade urbana**. Trabalho apresentado no livro de teses, v. 2, 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental e 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental, p. 265-281, 2005.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cabedelo – Histórico**. [online]: IBGE, 2017a. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/cabedelo/historico>. Acesso em: 19 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cabedelo – Panorama**. [online]: IBGE, 2017b. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/cabedelo/panorama>. Acesso em: 12 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cabedelo – Mapa**. [online]: IBGE, 2017c. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/mapas/GEBIS%20-%20RJ/map13398.pdf>. Acesso em: 22 de jan de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Anos 1980, década perdida ou ganha?** Brasília: IPEA, 2012. Disponível em https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 24 ago. de 2020.

JOÃO PESSOA-PB. **Mapa da cidade de João Pessoa**. João Pessoa: Prefeitura Municipal de João Pessoa, 2020. Disponível em http://geo.joaopessoa.pb.gov.br/digeoc/mapas/Mapa_ZEIS.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, L. F. T. C.; MENCIO, M (Orgs.). **Regularização Fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIMA, T. A. **Zonas Especiais de Interesse Social: A institucionalização da segregação socioespacial em João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2012.

FILHO, M. V. **A produção e reprodução do espaço urbano no litoral norte de João Pessoa**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Centro de filosofia e ciências humanas. João Pessoa, Paraíba. 2003.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 11 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MOLOTCH, H. The City as a growth machine: toward a political economy of place. **The American Journal of Sociology**. v. 82, n. 2, 1976, pp. 309–332. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2777096?seq=1>. Acesso em 25 fev. 2021.

MOTA, M. J. P.; TORRES, M. A. A.; MOURA, E.A. C. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NEVES, Victor. *[Acervo de imagens pessoais da Autora Débora Neves cedidas por Victor Neves]*. Mantido em formato eletrônico/físico. 2020.

OLIVEIRA SILVA, F. F. O. **Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana**. *Anais X Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte, mai. 2003. Trabalho apresentado em evento e publicado nos anais.

OLIVEIRA, E. T.; SILVA, L. D. O.; OLIVEIRA, L. T. **Legislação de João Pessoa Esquemática**. 1. ed. João Pessoa: Editora PGE e Bianchi, 2018.

OLIVEIRA, J. L. A. **Uma contribuição aos estudos sobre a relação de transportes e crescimento urbano: O caso de João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Universidade Federal da Paraíba, Centro de Tecnologia. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**. *Brasília: ONU*, 2015b. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 27 maio de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: ONU, 2015a. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 27 jul. de 2020.

PARAÍBA. 2008. **Lei Complementar nº 054, de 23 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre a adequação do plano diretor do município de João Pessoa, aprovado pela Lei Complementar nº 03, de 30 de dezembro de 1992, às diretrizes e instrumentos para gestão urbana instituídos pela lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estatuto da cidade e cria o conselho da cidade. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2008. Disponível em: <http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/LC-054-DE-2008-Adequacao-do-Plano-Diretor-ao-Estatuto-da-Cidade.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

PARAÍBA. **Governo inicia primeira obra do Programa Parceiros da Habitação**. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2021. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/governo-inicia-primeira-obra-do-programa-parceiros-da-habitacao>. Acesso em 18 fev. 2021.

PARAÍBA. **Lei Complementar N.º 3 de 30 de dezembro de 1992**. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 1992. Disponível em <http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/PMJP-PlanoDiretor.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

PARAÍBA. **Lei nº 10.886, de 17 de novembro de 2006.** Autoriza o poder executivo municipal, a criar uma zona especial de interesse social - zeis, no bairro do cristo redentor. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2006. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2006/1089/10886/lei-ordinaria-n-10886-2006-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-criar-uma-zona-especial-de-interesse-social-zeis-no-bairro-do-cristo-redentor>. Acesso em: 16 fev. 2021.

PARAÍBA. **Lei nº 11.656 de 25 de março de 2020.** Define diretrizes gerais para a instituição do programa de reciclagem de resíduos sólidos na rede pública estadual de educação no Estado da Paraíba. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2020. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/marco/diario-oficial-26-03-2020.pdf>. Acesso em 18 fev. 2021.

PEDROSO, A. G. A. **Regularização Fundiária: Lei 13.465/2017.** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PEDUZZI, P. Agência Brasil EBC. **Governo anuncia novo programa habitacional nesse mês, diz ministro.** Brasília: Agência Brasil, 2019. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-12/governo-anuncia-novo-programa-habitacional-neste-mes>. Acesso em: 21 jul. 2020.

PRESTES, V. B. **Temas de direito urbano ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

RECH, A. U.; RECH, A. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, Rio Grande do Sul: Educs, 2016.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, R. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.

SALLOUM E SILVA, P. C. **Minha propriedade, minha vida: As interfaces entre o direito à cidade e a política habitacional na cidade de João Pessoa.** Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, Paraíba. 2015.

SAULE JUNIOR, N. **Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SAULE JUNIOR, N. **O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro.** Cadernos de Pesquisa: 1997.

SENADO EM DISCUSSÃO. **Rio+10: participação da sociedade em debates sobre metas para meio ambiente, pobreza e desenvolvimento sustentável dos países.** Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/rio10-participacao-da-sociedade-em-debates-sobre-metas-para-meio-ambiente-pobreza-e-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acesso em: 25 jul. de 2020.

SENADO EM DISCUSSÃO. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico.** Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 14 ago. de 2020.

SENNETT, R. **Construir e Habitar: Ética para uma cidade aberta.** 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.

TAVOLARI, B. **Direito à Cidade: Uma Trajetória Conceitual.** *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 93-109, Mar. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201600010005>

THOMÉ, R. **Manuel de Direito Ambiental.** 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, 2005.

VIZIOLI, S. H. T. **Planejamento urbano no Brasil: A experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.