



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

## NOTAS SOBRE O PROCESSO DE INFLEXÃO ULTRALIBERAL NA POLÍTICA URBANO-AMBIENTAL DA CIDADE DE JOÃO PESSOA

Alexandre Sabino do Nascimento<sup>1</sup>  
Caline Mendes de Araújo<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, observa-se, a emergência de uma conjuntura de pós-democracia e de inflexão ultraliberal da ordem urbana<sup>3</sup>, que anula o papel regulador do Estado tornando-o facilitador da ação direta dos agentes privados na produção e gestão das cidades, via a captura dos processos ligados ao planejamento e gestão urbanos.

Este artigo analisa tais processos na cidade de João Pessoa, refletindo sobre a sua ligação com a produção/reforço de desigualdades/injustiças socioambientais associadas a negação das funções sociais da cidade da propriedade por meio de mudanças no marco regulatório elaboradas no sentido de facilitar a reprodução ampliada do capital nos processos de produção/apropriação do espaço. Analisam-se alterações no (macro)zoneamento de uso e ocupação do solo e a adoção/flexibilização de determinados instrumentos urbanísticos-jurídicos afim de ilustrar a promoção de intervenções e (re)regulações urbanísticas e ambientais favoráveis aos interesses imobiliários, e contrárias aos interesses ambiental e social no contexto de João Pessoa.

### 2 JOÃO PESSOA E A ASCENSÃO DE UM REGIME DE INFLEXÃO ULTRALIBERAL DA ORDEM URBANA

João Pessoa, como outras capitais brasileiras, passa por processos desdemocratizantes<sup>4</sup> vinculados à emergência dos ideais de um urbanismo neoliberal em um

<sup>1</sup> Doutor em Geografia, Universidade Federal da Paraíba, Professor/Pesquisador do PPGG/UFPB – alexandre.sabino@academico.ufpb.br.

<sup>2</sup> Doutora em Geografia, Universidade Federal do Agreste Pernambucano, Professora Adjunta da UFAPE – calinemendes@gmail.com.

<sup>3</sup> RIBEIRO, L. C. Q. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Texto para discussão. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2020.

<sup>4</sup> ALFONSIN, B. M. (et. al). Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. In: ALFONSIN, Betânia (Coord e Org.). *O direito à cidade como agenda de pesquisa:*



contexto de inflexão ultraliberal. Como resultado dessa dinâmica, verifica-se projetos e ações ligados a um planejamento de cunho estratégico instrumental à acumulação de capital. Esse se realiza via mecanismos como: as parcerias público-privadas (PPPs), flexibilização da legislação urbana, gestão eficiente com a desburocratização e agilização de processos, entre eles o de licenciamento ambiental. Tudo isso em nome do propalado “interesse público”.

Nesse quadro, o recente processo de Revisão de Planos Diretores, no Brasil, tem despertado preocupações quanto às alterações e flexibilização da legislação urbanística e ambiental nas cidades, apontando para um cenário no qual interesses dos setores privados se sobrepõem aos interesses públicos, dificultando a promoção do Direito à Cidade<sup>5</sup>. Em João Pessoa, ao final de 2023, um novo Plano Diretor para a cidade foi votado. O mesmo se materializa na Lei Complementar nº 164/2024, votada em 21 de dezembro de 2023. Esse contexto é o de mudanças substanciais na política urbana da cidade recentemente alteradas em prol do mercado imobiliário.

Ressalta-se que a revisão do novo Plano Diretor Participativo do Município de João Pessoa, doravante PDPMJP (2024), não priorizou medidas de contenção e resolução da situação de crescente desigualdade e crise urbana e ambiental pela qual passa a cidade<sup>6</sup>, na contramão disso fez com que instrumentos urbanísticos-jurídicos ligados à democratização da gestão urbana e à regularização fundiária tivessem um retrocesso no texto da nova legislação urbana<sup>7</sup>. Nesse cenário, destaca-se a supressão de 20 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS no PDPMJP (2024)<sup>8</sup>, fato que demonstra um ataque a esse importante instrumento de redistribuição distribuição dos ônus e benefícios da urbanização presente no Estatuto das Cidades - EC (Lei Nº 10.257/2001).

---

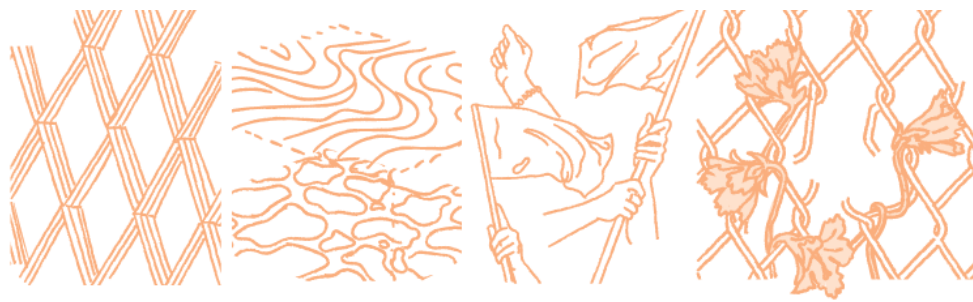
coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

<sup>5</sup> LEAL, F. de Oliveira, F., COSTA, F. C., da ROSA, A. A. S., & UTZIG, E. E.. Novos Planos Diretores: referências, processos e conteúdos em capitais brasileiras. Anais ENANPUR 2023, Belém, 23 a 26 de maio 2023

<sup>6</sup> NASCIMENTO, A.; MARTINS, P. D. João Pessoa: uma cidade na contramão do desenvolvimento urbano sustentável. MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. Paraíba - Coleção Caderno de Propostas: Observatório das Metrôpoles nas Eleições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2024

<sup>7</sup> NASCIMENTO, A. S.; FERREIRA, L. B. Quem manda na cidade? Notas sobre participação e Controle social no planejamento e gestão urbana em João Pessoa. Anais do Encontro Nacional “Metrôpoles: um outro futuro é possível” - Observatório das Metrôpoles/UFRN, Vol. 2. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

<sup>8</sup> ARAÚJO, J. K. C.. Tecendo caminhos para a justiça social: A revisão do Plano Diretor de João Pessoa e suas implicações nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Monografia (Graduação) - Universidade Federal da Paraíba. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2023.



Acrescenta-se que, em desacordo com o atual processo de crescimento de assentamentos precários/favelas na cidade, ligado ao recrudescimento da desigualdade social da mesma, o PDPMJP (2024) aponta para inibição da criação de novas ZEIS. A nova lei e suas metas priorizam somente processos de reassentamentos involuntários e promoção de aluguel social por tempo indeterminado. Dessa forma, não assegura a promoção da moradia digna, via produção de novas unidades habitacionais e a urbanização de favelas já existentes.

Destaca-se, a supressão, no atual PDPMJP (2024), de artigos relacionados à participação popular no processo de planejamento e gestão da cidade. A lei votada nega/desidrata/inviabiliza importantes diretrizes, temas e instrumentos presentes no Estatuto da Cidade como participação popular, audiências públicas, Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e Conselho Municipal da Cidade (CMC), estudo de impacto de vizinhança, entre outros. Como consequência legislações correlatas importantíssimas, a exemplo das Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Código do Meio Ambiente, foram votadas e aprovadas meses após a promulgação do Plano Diretor, sem passar por processos de discussão com a sociedade. Tal medida viola o inciso II do art. 2º do Estatuto da Cidade que enfatiza a gestão democrática por meio da participação popular.

### **3. (RE)REGULAÇÕES E “BOIADAS” URBANÍSTICAS-JURÍDICAS NA POLÍTICA URBANA E AMBIENTAL DE JOÃO PESSOA**

Soma-se ao exposto no tópico anterior a gramática neoliberal presente nas novas Leis de Uso e Ocupação do Solo - LUOS (LC nº 166/2024) e novo Código de Meio Ambiente (LC nº 170/2025), que estão em sintonia com o processo de desmonte da legislação urbana e ambiental da cidade. Verificou-se no novo PDPMJP (2024), bem como na LUOS (2024), o surgimento de novos instrumentos urbanísticos e ambientais. Nesse quadro, no contexto de João Pessoa, destaca-se o instrumento “Território de Estruturação e Requalificação” (TER). O texto do Plano Diretor que define tal instrumento aponta que o mesmo tem o objetivo de requalificar porções subutilizadas do território ou com desenvolvimento aquém de sua potencialidade. O TER permite “[...] definir áreas que se sobrepõem ao zoneamento, com o objetivo de estabelecer meios e medidas indutoras de desenvolvimento urbano, bem como novas centralidades e subcentralidades no território, obedecidos”<sup>9</sup>. A sobreposição de zoneamento significa que novas áreas podem ser definidas em conformidade com os

---

<sup>9</sup> JOÃO PESSOA. Lei Complementar Nº 164/2024, de 11 de janeiro de 2024. Plano Diretor Participativo do Município de João Pessoa. João Pessoa, PB: Legislação Municipal, 2024.



interesses de seus promotores, em outras palavras, viabiliza-se a criação de regiões ou zonas que flexibilizam o zoneamento da cidade de acordo com os grupos interesses ligados aos setores da construção civil e mercado imobiliário. Este direcionamento repete-se no Art. 54 da LUOS, ao reforçar que o TER está aberto a definir seus próprios parâmetros<sup>10</sup>, resultando em um zoneamento pró-mercado e danoso ao meio ambiente e a função social da cidade e da terra urbana.

Contudo, cabe mencionar que esse instrumento está previsto para amplos setores da cidade, como meio para viabilizar “Projetos de Reestruturação Urbana” (Art. 72, LC nº 164/2024) da cidade<sup>11</sup>, inclusive em áreas que eram consideradas rurais no antigo Plano Diretor. Estas áreas agora passam a ser voltadas a intervenções destinadas a promover fragmentos seletivos do espaço urbano via requalificação urbana e dinamização econômica. No caso Área Rural, presente no Plano Diretor anterior, representava 30% da área do município. Essa era destinada à expansão dos limites da até então Área Urbana da cidade, às atividades primárias e de produção de alimentos, bem como à proteção dos mananciais de água que abastecem a mesma. Todavia, em um único ato do executivo e do legislativo a Área Rural do município foi extinta, e toda a terra até então rural muda de estatuto. A conversão de terra rural em solo urbano gera uma mudança de estatuto fiscal e pode provocar um grande impacto sobre o preço do m<sup>2</sup>, assim como uma nova rodada de espraiamento e produção de infraestruturas pelo Estado, fatores que caminham na contramão da produção de uma cidade dita sustentável.

Ademais, a partir da análise do novo zoneamento presente na LUOS (2024), destaca-se o surgimento do Setor Especial de Áreas Verdes (SEAV). Este setor, segundo o art. 36 da LUOS, é preponderante ao zoneamento municipal e incide sobre as áreas da Zona Especial de Proteção Ambiental 2 (ZEPA 2). Esta última, por sua vez, delimita as áreas ambientalmente frágeis e que corresponde a maior parte das áreas verdes do município, principalmente às que estão próximas aos cursos d’água e, conseqüentemente, a alguns territórios populares com quadro de injustiças socioambientais da cidade. Consolida-se, então, uma tendência à flexibilização dos índices e parâmetros ambientais que, anteriormente, possuíam o papel de resguardar as áreas verdes de preservação.

---

10 JOÃO PESSOA. Lei Complementar N° 166/2024, de 29 de abril de 2024. Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de João Pessoa. João Pessoa, PB: Legislação Municipal, 2024.

11 Destaca-se que O PDMJP (2024) aponta que para a implementação de tais projetos podem ser utilizados instrumentos urbanísticos tais como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, a Fruição Pública, a Operação Urbana Consorciada, o Território de Estruturação e Requalificação, entre outros.



Através dos estudos, constatou-se que a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de João Pessoa é permissiva em relação ao tratamento das áreas de preservação ambiental, especialmente por liberar, em seu art. 37, a possibilidade de flexibilização do índice de aproveitamento máximo do lote no SEAV. Esse pode chegar até 2, representando o dobro do IA básico, e se realizará mediante contrapartida a partir do pagamento da “outorga onerosa ambiental” (OOA), um instrumento específico presente no novo marco legal. Esse fato, diante de um contexto de grande crescimento imobiliário, possibilita empreendimentos imobiliários de se apropriarem de áreas verdes – bens comuns urbanos - via projetos carregados de incentivos, contrapartidas e compensações ambientais, a exemplo da já citada e recém-criada, “outorga onerosa ambiental”<sup>12</sup>. O surgimento da outorga onerosa ambiental é uma novidade na legislação municipal e gera uma série de preocupações em relação à preservação e proteção das zonas ambientais da cidade de João Pessoa.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual marco regulatório da política urbana e ambiental de João Pessoa aponta para um cenário preocupante e indica um agravamento da crise urbana e ambiental urbana da/cidade. Apresentou-se, nesse estudo, sérios indícios que apontam para a mercantilização/*commodificação* do espaço urbano de João Pessoa, refletindo na crescente negação do Direito à Cidade aos grupos sociais excluídos.

Verificou-se a adoção de leis que possibilitam a apropriação da natureza diante da privatização das áreas verdes urbanas via instrumentos urbanísticos, como o Setor Especial de Áreas Verdes – SEAV e a outorga onerosa ambiental. As áreas que os mesmos incidem são alvo de grande interesse do setor turístico e imobiliário, e possuem no texto de sua lei a prerrogativa de serem áreas destinadas a projetos de requalificação urbana e ambiental com a participação da iniciativa privada.

Conclui-se que a adoção de agendas ultraliberais de planejamento e gestão urbanas, via os recentes processos de revisão da legislação urbana e ambiental de cidades como João Pessoa, representam ameaças reais à preservação de áreas verdes e recursos naturais e à garantia dos direitos à cidade e à moradia digna.

---

<sup>12</sup> JOÃO PESSOA. Lei Complementar Nº 164/2024, de 11 de janeiro de 2024. Plano Diretor Participativo do Município de João Pessoa. João Pessoa, PB: Legislação Municipal, 2024



## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. (et. al). Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. In: ALFONSIN, Betânia (Coord e Org.). O direito à cidade como agenda de pesquisa: coletânea de doze anos de investigação científica do Grupo de pesquisa em Direito Urbanístico e direito à cidade da FMP. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

ARAÚJO, J. K. C.. Tecendo caminhos para a justiça social: A revisão do Plano Diretor de João Pessoa e suas implicações nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Monografia (Graduação) - Universidade Federal da Paraíba. Centro de Tecnologia. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2023.

JOÃO PESSOA. Lei Complementar Nº 164/2024, de 11 de janeiro de 2024. Plano Diretor Participativo do Município de João Pessoa. João Pessoa, PB: Legislação Municipal, 2024.

JOÃO PESSOA. Lei Complementar Nº 166/2024, de 29 de abril de 2024. Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de João Pessoa. João Pessoa, PB: Legislação Municipal, 2024.

LEAL, F. de Oliveira, F., COSTA, F. C., da ROSA, A. A. S., & UTZIG, E. E.. Novos Planos Diretores: referências, processos e conteúdos em capitais brasileiras. Anais ENANPUR 2023, Belém, 23 a 26 de maio 2023

NASCIMENTO, A. S.; FERREIRA, L. B. Quem manda na cidade? Notas sobre participação e Controle social no planejamento e gestão urbana em João Pessoa. Anais do Encontro Nacional "Metrópoles: um outro futuro é possível" - Observatório das Metrópoles/UFRN, Vol. 2. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

NASCIMENTO, A.; MARTINS, P. D. João Pessoa: uma cidade na contramão do desenvolvimento urbano sustentável. MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. Paraíba - Coleção Caderno de Propostas: Observatório das Metrópoles nas Eleições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2024.

RIBEIRO, L. C. Q. As Metrópoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Texto para discussão. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, 2020.