



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

MATHEUS CHALEGRE BRISSANTT DO NASCIMENTO

**ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA E A  
INAPLICABILIDADE OU APLICABILIDADE SELETIVA PELO MUNICÍPIO DE  
JABOATÃO DOS GUARARAPES**

Recife

2022

MATHEUS CHALEGRE BRISSANTT DO NASCIMENTO

**ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA E A  
INAPLICABILIDADE OU APLICABILIDADE SELETIVA PELO MUNICÍPIO DE  
JABOATÃO DOS GUARARAPES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito.

**Área de Concentração:** Direito Constitucional, Direito urbanístico.

**Orientador(a):** Prof<sup>o</sup>. Dr. Leônio José Alves da Silva

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Nascimento, Matheus Chalegre Brissantt do.

Análise constitucional da política urbana e a inaplicabilidade ou aplicabilidade seletiva pelo município de Jaboatão dos Guararapes / Matheus Chalegre Brissantt do Nascimento. - Recife, 2022.

35 p. : il., tab.

Orientador(a): Leônio José Alves da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Política urbana. 2. Jaboatão dos Guararapes. 3. Inaplicabilidade. 4. Aplicabilidade seletiva. I. Silva, Leônio José Alves da . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

MATHEUS CHALEGRE BRISSANTT DO NASCIMENTO

**ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA E A INAPLICABILIDADE  
OU APLICABILIDADE SELETIVA PELO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS  
GUARARAPES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 25/10/2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profº. Dr. Leônio José Alves da Silva (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº. Dr. Daniel e Silva Meira (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº. Dr. Paulo Simplício Bandeira (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu Senhor e  
Salvador, Jesus Cristo.

Aos meus pais:  
Cleyton Andrade e Viviane Chalegre  
por todo amor e dedicação.

Dedico aos meus avós  
pelas orações, ajuda financeira, ensinamentos e  
cuidados.

Aos meus familiares que não estão mais aqui  
conosco, mas que fazem parte da minha  
história.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus que é soberano e digno de honra e glória que me concebeu a vida, saúde, sabedoria, direcionamento, força, coragem e oportunidades.

Aos meus pais, peças fundamentais e participantes desta conquista pelo meu crescimento físico, intelectual, moral e emocional.

Aos meus avós maternos pelo apoio financeiro e sabedoria de vida.

A Faculdade de Direito de Recife, instituição histórica de elevada estima nacional pelo qual me sinto honrado por de ter sido parte.

Aos meus vários mestres, queridos professores.

Ao meu orientador, Prof. Leônio José Alves da Silva, homem sábio e competente.

## **EPÍGRAFE**

“E tudo quanto fizerdes, fazei-o de todo o coração, como ao Senhor, e não aos homens.” Colossenses 3:23.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a política urbana no contexto constitucional definindo seu conceito e seus aspectos gerais, distinguindo a urbanização do Brasil e o da Europa, diferenciando a realidade constitucional da realidade fática, estudando se há uma aplicação total, parcial ou a inaplicabilidade deste instituto pelo município de Jaboatão dos Guararapes. Para isso, entretanto, será exposto e analisado o contexto histórico da ocupação do solo do município, as desigualdades sociais, o levantamento das áreas de ocupação de risco aos habitantes, o paralelo entre renda e ocupação, o baixo índice de planejamento urbano e suas consequências, o avanço do déficit habitacional, o delicado problema da falta de qualidade da HIS (Habitação de Interesse Social) em Pernambuco e a identificação geográfica de casos de higienismo urbano.

**Palavras-chave:** Política urbana, Jaboatão dos Guararapes, Inaplicabilidade, Aplicabilidade seletiva.

## ABSTRACT

The present work analyzes urban policy in the constitutional context defining its concept and its general aspects, distinguishing the urbanization of Brazil and that of Europe, differentiating the constitutional reality from the factual reality, studying whether there is a total, partial application or the inapplicability of this institute by the municipality of Jaboatão dos Guararapes. For this, however, it will be exposed and analyzed the historical context of the land occupation of the municipality, the social inequalities, the survey of the areas of risk occupation to the inhabitants, the parallel between income and occupation, the low rate of urban planning and its consequences, the advance of the housing deficit, the delicate problem of the lack of quality of HIS (Housing of Social) In Pernambuco and the geographical identification of cases of urban hygienism.

**Keywords:** Urban policy, Jaboatão dos Guararapes, Inapplicability, Selective applicability.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CF** – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

**IBGE** – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

**HIS** – HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONCEPÇÃO DA POLÍTICA URBANA.....	12
2.1	O que é e qual a sua importância: .....	12
2.2	Coração e evolução:.....	12
2.3	Previsão legal da política urbana: .....	13
3	A URBANIZAÇÃO DO BRASIL E DA EUROPA, AS DIFERENÇAS E PROXIMIDADES .....	17
4	ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA .....	19
4.1	Interpretando o texto constitucional:.....	19
4.2	Desenvolvimento urbano: .....	19
4.3	Plano diretor: .....	20
4.4	Função social da cidade: .....	20
4.5	Perda da função social: .....	21
4.6	Aproveitamento do solo urbano: .....	22
4.7	Usucapião constitucional: .....	23
4.8	Formalidade para usucapir: .....	23
4.9	Um complemento constitucional necessário: .....	23
5	APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM JABOATÃO DOS GUARARAPES EM FACE DA PREVISÃO COSNTITUCIONAL .....	25
5.1	Histórico da cidade e ocupação do solo: .....	25
5.2	Características do município:.....	25
6	CONCLUSÃO.....	33
	REFERÊNCIAS.....	34

## 1 INTRODUÇÃO

A cidade constitui elemento fundamental para a vida de todo cidadão, porém também é um lugar onde encontram-se os maiores desrespeitos a direitos básicos dos indivíduos.

Afirma-se que para se constituir uma cidade precisa-se primeiro de uma delimitação territorial, constituição de um ambiente equilibrado, organização da população que deixam muito mais complexas as formas de estruturação do espaço urbano.

Assim, o processo de formação de uma cidade deve levar em consideração as características culturais dos habitantes, as características geográficas, as características que garantam direitos e liberdades. Deve-se pensar em acessibilidade, em saneamento básico, em meio de transporte apropriado de acordo com a localização e distribuição da zona de emprego, em giro da economia local, em quantidade de habitantes, e na proteção do meio ambiente.

Para isso, então é que surge o disciplinamento constitucional ao trazer e disciplinar princípios gerais para a formação de uma política urbana. O Brasil, entretanto, devido a vários fatores históricos, com a urbanização tardia, apesar desse pioneirismo, enfrenta hoje dificuldades na aplicabilidade dessas normas gerais e os municípios, principais atores na execução dessas políticas públicas ainda mais.

Buscou-se então com este trabalho definir como é apresentado a política urbana na constituição e qual é a realidade ou grau de aplicação deste instituto pelo município de Jaboaão dos Guararapes a fim de que o município possa servir de vislumbre para futuros pensamentos de soluções a essas questões.

Todavia, já cabe adiantar, de início que, os problemas municipais decorreram pela lentidão na adoção de políticas urbanísticas de modo específico como será exposto nos capítulos seguintes, mas já adiantando o fato a seguir:

[...] a falta de regulamentação por lei infraconstitucional do capítulo constitucional sobre política urbana — como é a tradição no País — gerou uma série de dificuldades jurídicas e políticas acerca da autoaplicabilidade dos princípios constitucionais, as quais foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, assim comprometendo a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras [...] (FERNANDES, 2010, p. 60)

## **2 CONCEPÇÃO DA POLÍTICA URBANA**

### **2.1 O que é e qual a sua importância:**

A política urbana é um conjunto de estratégias do poder público isoladamente ou em cooperação com o setor privado necessárias a formação, continuidade e preservação da ordem urbana das cidades com o fim de garantir o bem-estar social, físico e emocional de seus cidadãos.

Disciplinada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto das Cidades, Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001, ficou perceptível que a política urbana englobou uma multiplicidade de assuntos e aspectos que envolvem o planejamento urbano, a mobilidade das cidades, a estruturação do comércio, a qualidade de vida das pessoas, a preservação e harmonia do meio ambiente na vida das cidades.

Todas essas questões pertencem ao cotidiano das pessoas, porém, apesar disso quando o assunto está baseado na política urbana observa-se certo negligenciamento pelos gestores municipais, estaduais ou federais na sua aplicação. Sendo necessário então, investigar os motivos do ocorrido e buscar meios que garantam maior eficiência e maior grau de importância em pautas políticas que envolvam questões de qualidade de vida nas cidades.

### **2.2 Coração e evolução:**

O coração, na literatura, geralmente é o local central das emoções, pensamentos e ocupa lugar de destaque junto com o cérebro entre os órgãos do corpo. Outrossim, trazendo a analogia para a política urbana, pode parecer pretencioso tentar definir ele, entretanto, quando se fala em coração da política urbana, esse lugar de destaque, pode-se falar em planejamento urbano e isso porque, apesar da política urbana poder se dividir em várias áreas de atuação, pode-se dizer que todo o seu centro e fundamento está no planejamento para a realização de todas as demais ações que visem a melhoria das cidades e do espaço urbano.

O planejamento urbano constitui assim, o coração, o processo de busca, criação, aperfeiçoamento e desenvolvimento de soluções que visam a melhoria ou revitalização de certos aspectos dentro de uma determinada área urbana e tem como principal objetivo proporcionar aos seus habitantes uma melhoria da qualidade de vida.

Pode-se dizer e perceber que a preocupação com esse assunto não é da atualidade pois ao longo da história foram encontradas diferentes formas de planejamento urbano realizadas pelos antigos para a manutenção e desenvolvimento dos seus povos ao começarem a se estabelecer no meio urbano.

São citados como exemplo os povos pré-colombianos que incluíram desde muito cedo um sistema de esgoto e de água corrente; as construções de aquedutos pelos romanos para levarem água as suas cidade e estradas; a reconstrução de Paris por Haussman no século XIX como estratégia de revitalização da cidade. Tudo isso, são provas de preocupação e planejamento do Ser humano ao ocupar o espaço urbano.

Contemporaneamente, o planejamento urbano recebe toda essa bagagem dos antigos, mas se preocupa além disso também com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano e a qualidade de vida de seus habitantes. Como afirma o constitucionalista Jose Afonso da Silva:

O planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. De início tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era, então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento. Por outro lado, as transformações pretendidas, a fim de atingir os objetivos colimados, importavam constrangimentos aos administrados e a seus bens, que colocavam o problema da constitucionalidade do planejamento e, especialmente, do plano que o documenta administrativa e juridicamente. Atualmente a questão tomou outros rumos e sofreu radical transformação, porque o processo de planejamento passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social. (SILVA, 2008, pp. 87-88)

### **2.3 Previsão legal da política urbana:**

A política urbana e seus elementos estão previstos na Constituição Federal de 1988, essa incorporação ao texto constitucional foi algo bastante inovador e importante para a sociedade, pois com esse disciplinamento a constituição dotou o poder público de ferramentas capazes de sanar problemas sociais, e de melhoria de qualidade de vida nunca antes visto.

Cabe salientar, que esse disciplinamento reflete medidas que se adotadas anteriormente por constituições passadas provavelmente os problemas atuais que enfrentam as cidades seriam minorados. Entretanto, é compreensivo justificar esse disciplinamento tardio por vários fatores entre eles a industrialização tardia no Brasil e rápida no Brasil o que fez com que milhares de

peessoas migrassem do meio rural para o urbano sem que a cidade ou os gestores públicos municipais, estaduais ou federais adotassem medidas com a mesma intensidade e proporção.

O disciplinamento constitucional reflete então um anseio social por garantias básicas dessas pessoas que agora nas cidades, se deparam com privações de vários direitos, inovando então a constituição brasileira na criação de artigos que incluem, na mesma cidade ricos e pobres, fracos e poderosos, mas iguais em direitos que ofereçam uma vida mais digna. A constituição de 1988 prevê sobre a política urbana os seguintes aspectos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

Em contrapartida, com esse disciplinamento, nota-se que esse texto constitucional que acrescentou a política urbana é de grande importância em nosso ordenamento jurídico, entretanto, foi perceptível também que apesar disso apenas o dispositivo constitucional não conseguia abranger a totalidade e complexidade da política urbana, e nem se via a aplicação do instituto de forma ideal. Foi então que surgiu posteriormente a Lei que complementa a constituição nesse aspecto, isto é, a Lei do Estatuto das Cidades para servir na atuação de forma mais direcionada as desigualdades urbanas, regulando a propriedade privada, a ocupação do solo, a segurança, o bem estar coletivo e a proteção ao meio ambiente. Assim, dispõe o artigo basilar do Estatuto das cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;

(Incluído

pela Medida Provisória nº 547, de 2011).

h) a exposição da população a riscos de desastres.

(Incluído dada pela Lei

nº 12.608, de 2012) [...] (BRASIL, 2001)

Há de se notar, entretanto, que apesar da criação de outra lei para dar mais efetividade a constituição, a política urbana prevista constitucionalmente já representa um grande e significativo avanço para os cidadãos brasileiros porque serve para estabelecer normas gerais que ajudam na contribuição de um eficiente e saudável desenvolvimento urbano ao se estabelecer a ideia de que as cidades não podem mais crescer desordenadamente sem um parâmetro ou limitação, era necessário impor limites as construções e desenvolvimento das cidades, uma vez no Brasil se percebeu que o crescimento sem planejamento, ocasionou e ocasiona ainda, vários problemas de ordem públicas, sociais e morais para a população brasileira.

Entretanto, apesar de caracterizar uma evolução, a política urbana brasileira ainda apresenta brechas que prejudicam a efetividade, como por exemplo pode-se pensar no aspecto quanto a limitação de habitantes para a criação do plano diretor previsto constitucionalmente.

É válido salientar, de início, que o plano diretor representa um projeto em que a municipalidade deve seguir para controlar a expansão de uma cidade porque a expansão descontrolada poderia afetar áreas protegidas como a de um parque ou reserva ambiental, por exemplo, além disso o crescimento sem planejamento é um dos motivos para ocupações em áreas irregulares como em encostas e rios e tal fato além de poder causar danos a essas populações, prejudicam também o aspecto visual, paisagístico e ambiental de determinada cidade.

Agora, portanto, após a definição e função deste instrumento percebe-se com a leitura dos artigos constitucionais relativos à política urbana, que para ele ser criado é necessário que sejam atendidos certos requisitos. Conforme segue:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)  
§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988)

Assim, nota-se, primeiramente, que o plano diretor é aprovado pela câmara municipal e é obrigatório para cidades apenas com mais de 20.000 habitantes. Critica-se, entretanto, um aspecto dessa redação legal, qual seja, a criação do plano depender de uma quantidade mínima de habitantes, que no referido caso, é de 20.000 habitantes.

Aos olhos de um crítico, porém, essa limitação já pode por si só prejudicar todo um desenvolvimento futuro de uma cidade porque, por exemplo, no Brasil já existem cidades com muito menos habitantes, mas que já possuem problemas urbanísticos idênticos ao de várias municipalidades maiores. Portanto, essa limitação quanto ao número de habitantes para a criação do plano diretor constitui um leve equívoco da política urbana.

Ademais, outro problema constitucional é a falta de efetividade das normas, seja pela sua intervenção tardia ou por problemas de corrupção, desviando verbas para desenvolvimento das cidades e constituindo falhas operativas entre os gestores municipais, estaduais ou federais.

### 3 A URBANIZAÇÃO DO BRASIL E DA EUROPA, AS DIFERENÇAS E PROXIMIDADES

Urbanização é o processo pelo qual o ambiente urbano se torna superior ao ambiente rural relacionado a quantidades de habitantes. Diz-se país urbano quando se verifica que mais do que 50% dos seus habitantes residem nas cidades.

Para explicar melhor a dificuldade quanto a aplicação de normas urbanísticas no Brasil pode-se recorrer a problemas históricos como a urbanização tardia e rápida. Para isso, se fará um paralelo entre os países e se perceberá como a criação e desorganização de nossas cidades de modo tardio repercutiu nos problemas urbanísticos atuais.

Primeiramente deve-se notar que a primeira diferença entre a urbanização do Brasil e da Europa é justamente no fato de aquele ter sido o colonizado enquanto este o colonizador e isto porque a forma como se deu a colonização europeia no continente americano teve um potencial devastador, principalmente na América do sul que foi construída basicamente pelo genocídio dos povos originários com a destruição de seu modo de vida e tradições, pela imposição de uma cultura exploradora e pela massiva concentração agrária nas terras produtivas dos territórios nacionais, resultando numa industrialização prematura e um forte êxodo rural.

Estima-se que historicamente a urbanização no Brasil se deu principalmente, entre o final do século XIX e início do século XX nos anos de 1920 a 1970 de forma rápida e intensa pelos seguintes motivos:

Esse crescimento do meio urbano proporcionalmente maior do que o do meio rural recebe o nome de Urbanização e no Brasil se iniciou no século XIX, intensificando-se a partir de 1920, motivados, principalmente, pela: implantação de indústrias nas cidades brasileiras, que atraiu muitas pessoas da zona rural para a urbana em busca de trabalho e melhores condições de vida, provocando assim o êxodo rural brasileiro. implantação de máquinas nas atividades do meio agrário, que substituíram a mão de obra assalariada, que sem trabalho migrou para as grandes cidades. concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, que tinham como comprar as máquinas e produtos agrícolas. migração dos pequenos proprietários de terras para as cidades em busca de trabalho assalariado nas indústrias. crescimento vegetativo da população brasileira, que cresceu muito nesse período. (OLIMPIA, 2022)

Em contrapartida, a urbanização na Europa e até em países da América do Norte, se deu muito antes, ainda no século XVIII e XIX quando os países da Europa Ocidental passaram a se industrializar, fruto da Revolução Industrial e Revolução Francesa e como resultado da industrialização e queda da monarquia, as populações camponesas passaram a migrar para os centros urbanos de forma lenta e gradual, e por causa disso as cidades geralmente estavam mais

preparadas e estruturadas com saneamento básico, escolas, segurança, uma vez que a urbanização Europeia aconteceu por:

Em primeiro lugar, surge uma grande demanda de trabalhadores nas cidades com a criação de postos de trabalho na indústria. Além disso, as cidades oferecem infraestrutura inexistente no campo, como acesso à saúde, educação e moradia. Em segundo lugar, uma grande parcela dos trabalhadores do campo se vê obrigados à migrarem para as cidades em face do processo de concentração de capital no campo. Com o desenvolvimento do capitalismo na Europa, a antiga classe feudal se transforma em proprietária de terra. Com a dissolução das relações de servidão, milhares de servos são expulsos das terras para dar espaço à áreas de produção agrícola voltadas para o abastecimento do mercado. (LEITÃO, 2022)

Outrossim, outra característica do Brasil é que devido ao histórico de grande concentração fundiária e também pela inovação de maquinários que substituíam os trabalhadores por máquinas, houve praticamente a expulsão dos trabalhadores rurais do campo pelo investimento do Estado no campo e essa mecanização promoveu a concentração de renda e de terras no país, resultando na transferência de grandes contingentes populacionais para os centros urbanos, ocorrendo um verdadeiro inchaço urbano e favelização.

No entanto, percebe-se que entre os dois tipos de urbanização tanto no Brasil como na Europa a urbanização decorreu pelas péssimas condições de vida na zona rural, pelo êxodo rural e ofertas de melhores condições de vida nas cidades que motivaram as massas populacionais de trabalhadores do campo a migrarem para a cidade em busca de melhores condições de vida, todavia a vida nas cidades ainda seria ocupada de formas insalubres e desordenadas.

Por fim, outra característica da urbanização brasileira em contraste da Europeia é devido ao histórico de grande concentração fundiária e também pela inovação de maquinários que substituíam os trabalhadores por máquinas, havendo praticamente a expulsão dos trabalhadores rurais do campo e pelo massivo investimento do Estado no agronegócio e essa industrialização do campo promoveu a concentração de renda e de terras no país, resultando na transferência de grandes contingentes populacionais para os centros urbanos, ocorrendo um verdadeiro inchaço urbano e favelização ou aglomerados subnormais, além de se verificar conseqüentemente higienismo urbano e distanciamento e gentrificação, ou enobrecimento urbano.

## 4 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

### 4.1 Interpretando o texto constitucional:

Conforme já abordado, mas de forma geral, se buscará agora interpretar os artigos constitucionais que disciplinam a política urbana brasileira para então fazer um paralelo entre a previsão legal e o visualizado no cotidiano com a finalidade de identificar se o município de Jabotão dos Guararapes obedece e aplica os dispositivos constitucionais no todo ou em parte.

### 4.2 Desenvolvimento urbano:

A Constituição Federal de 1988 prevê assim:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988)

Como se sabe, o objetivo da criação de normas constitucionais é estabelecer regras gerais que gerem direcionamento para que todo o ordenamento extraia da Carta Magna princípios que servirão de base e direcionamento de criação de leis específicas. Assim, ao ler este artigo pode ser extraído a ideia de que a política urbana da Constituição Federal de 1988 prevê uma política de desenvolvimento urbano, ou seja, uma cidade por menor ou maior que ela seja não pode se desenvolver de maneira desorganizada, segundo interesses de grupos imobiliários, ou de grupos mais favorecidos. Dela se extrai a ideia de que todos tem que observar a questão ambiental, cultural e social. Toda cidade deve se desenvolver observando a função social. Com o fim de garanti o bem-estar de seus habitantes.

Ouro ponto a ser observado é que a política pública urbana é executada e definido pelo poder público municipal conforme diretrizes fixadas em leis, sendo o tipo de Lei, uma Lei Federal e isto porque, as políticas públicas urbanísticas têm que ter um padrão mínimo de desenvolvimento dos municípios e esse padrão se efetiva quando no texto legal se diz o objetivo da sua criação, isto é, o objetivo da política urbana constitucional é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes.

### 4.3 Plano diretor:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL, 1988)

Como, já definido em capítulo anterior, o plano diretor caracteriza-se como instrumento urbanístico importantíssimo pois dita as regras de como a cidade deve crescer, como, quando e onde são perguntas que se fazem além de perquirir qual o tipo de economia deve ser fomentado para a cidade se desenvolver. Como já analisado, o plano diretor é aprovado pela câmara municipal e é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes.

É então um instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, é um limitador do interesse privado, que só pode agir, relacionado a política urbana, se as suas ações estiverem conforme previstas em Lei.

### 4.4 Função social da cidade:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988)

As cidades, assim como as propriedades urbanas, possuem e têm que ter função social, obrigatoriamente, entretanto, é necessário verificar de que ou quais forma (as) esta função social é visualizada e reflete no cotidiano da sociedade. Assim, neste sentido é que ela pode ser refletida a partir dos seguintes aspectos:

[...] Pode-se dizer que a função social da cidade significa assegurar o direito à cidade para todos. Nesta perspectiva, o Direito à Cidade está relacionado a três princípios fundamentais:

I- Exercício pleno da cidadania social: realização de todos os direitos humanos coletivos e individuais, e das liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade, justiça social e territorial, e sustentabilidade ambiental.

II- Gestão democrática da cidade: garantia do controle e da participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e no governo local.

III- Função social da propriedade urbana e regulação pública do solo urbano: subordinação dos direitos individuais de uso da propriedade aos interesses e direitos coletivos, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (SANTOS, 2017)

Com isso, se vislumbra como uma cidade efetiva e cumpre sua função social, ou seja, ela cumpre sendo democrática, harmônica, garantindo ambientes saudáveis a seus habitantes, qualidade de vida, justiça na ocupação e distribuição do seu solo, busca de meios que prologuem a vida de seus habitantes que considere a dimensão humana, isto é:

O desejo de uma cidade saudável é intensificado se o caminhar ou o pedalar forem etapas naturais do padrão de atividades diárias. Hoje, percebe-se um rápido crescimento dos problemas de saúde pública por que grandes segmentos da população, em vários lugares do mundo, tornaram-se sedentários, uma vez que os carros fazem todo o transporte porta a porta. Um convite sincero para caminhar e pedalar, como fenômeno natural e integrado à rotina diária, deve ser um aspecto inegociável de uma política unificada de saúde. Resumindo, uma preocupação crescente com a dimensão humana no planejamento urbano reflete uma exigência distinta e forte por melhor qualidade de vida. Existem conexões diretas entre as melhorias para as pessoas no espaço da cidade e as visões para obter cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. (GEHL, 2010, p. 7)

#### **4.5 Perda da função social:**

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. (BRASIL, 1988)

Após tratar sobre a obrigatoriedade que a propriedade ou cidade de ter função social, a constituição estabeleceu uma consequência para quem viola este princípio, a desapropriação.

A desapropriação urbana acontece quando um município toma para si uma propriedade particular, quando não se dá função social ao imóvel ou porque o município precisa do seu imóvel, área ou terreno, porém nessa última hipótese existe a tomada com o pagamento de uma indenização justa e devida.

A constituição divide então duas formas de desapropriação de um imóvel:

A desapropriação do imóvel que cumpriu sua função social: Neste caso, somente acontecerá a desapropriação se ocorrer verdadeira utilidade ou necessidade pública. Por exemplo, um imóvel particular é útil para a construção de um hospital estratégico em determinada localidade. Nestes casos será recebido uma indenização em dinheiro prévia e justa.

E a desapropriação que não cumpriu sua função social: Será uma punição. Por exemplo, o imóvel é um reduto para usuários de drogas e não tem utilidade alguma. Nestes casos, o proprietário também receberá uma indenização, mas será por títulos da dívida pública após aprovada pelo Senado e o prazo para resgate é de até 10 anos em parcelas anuais, iguais e sucessivas, asseguradas o valor real da indenização e os juros legais.

#### **4.6 Aproveitamento do solo urbano:**

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

A preocupação com a função social é tão imensa que o legislador também aderiu a lógica de que impor penalidades, para casos de subaproveitamento do solo urbano. Todavia, para isso, se exige Lei específica para aproveitamento do solo urbano e essas regras só valem para áreas urbanas incluídas no plano diretor demonstrando que o uso inadequado deste solo urbano pode ocasionar sanções indesejadas como:

**Parcelamento do solo urbano:** Trata-se de casos em que o município entra na propriedade privada e faz a divisão de terras subutilizadas como ele bem entender, é uma divisão de terras, transformando-as em pedaços de terras independentes uma das outras e serve para diferenciar cada pedaço de terra - cada unidade autônoma - para conseguir construir imóveis, como por exemplo, casas e prédios.

**IPTU progressivo:** É um instrumento utilizado pelos municípios, fazendo com que aqueles imóveis que estão abandonados, ou que não são mais utilizados, recebam um aumento no valor da parcela do IPTU de forma progressiva.

**Desapropriação do imóvel que não cumpriu a função social.**

#### **4.7 Usucapião constitucional:**

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

Este artigo prevê a usucapião constitucional. Esse instrumento que nada mais é do que uma forma de aquisição de propriedade sem pagar por isso, porém para isso, deve-se obedecer a alguns requisitos estabelecidos pelo próprio diploma legal, tais como:

- A) Possuir como área urbana de até 250 metros quadrados;
- B) Estar na propriedade no prazo de 5 anos ininterruptamente e sem oposição;
- C) Usar a propriedade para sua moradia ou de sua família;
- D) Não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

#### **4.8 Formalidade para usucapir:**

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Brasil, 1988)

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988)

Quando o proprietário consegue usucapir o imóvel e mora no local, o poder público dar um título de domínio, matrícula de imóvel onde constará o nome do novo proprietário e serão concedidos a ambos independentes do estado civil.

No entanto, conforme exposição do artigo, esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez e os imóveis públicos não poderão ser adquiridos por usucapião.

#### **4.9 Um complemento constitucional necessário:**

Apesar de não está na constituição, o Estatuto da Cidade traz uma ferramenta importantíssima para complementa-la e que faz as cidades cumprirem sua função social, isto é, a compatibilidade entre meio ambiente equilibrado e crescimento urbano. Conforme segue o disciplinamento da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001)

Fato é, que ao analisar o artigo, percebe-se o primeiro fundamento da criação do Estatuto das Cidades, qual seja, o de estabelecer normas de ordem pública que atendam ao interesse social de regulação do uso da propriedade urbana. Nota-se com isso que mais uma vez a ideia de que a propriedade tem que ter função social, válida os direitos e garantias sociais previsto pela constituição em prol do bem coletivo.

Ademais, cabe salientar também que esta regulação buscará acima de tudo o desenvolvimento das cidades, mas não de qualquer forma, apenas na forma que equilibre meio ambiente e crescimento urbano. Assim entende-se que a política urbana constitucional também deve estar correlacionada com a política ambiental prevista no texto constitucional conforme segue:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (BRASIL, 1988)

Portanto, o princípio da proteção ao meio ambiente equilibrado é relacionado a da função social das cidades sendo bastante importante que haja antes de qualquer planejamento urbano a conjugação entre os artigos constitucionais da política urbana e os artigos de proteção ambiental porque infere-se que o legislador entendeu que:

[...]O modelo de desenvolvimento a ser promovido pela Política Urbana Brasileira é o modelo do desenvolvimento urbano sustentável, pautado pelo equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental e pela solidariedade intergeracional. Esta opção constitucional implícita pelo modelo de desenvolvimento urbano sustentável é confirmada pela enunciação explícita da garantia do direito às cidades sustentáveis como diretriz geral da política urbana brasileira feita pelo art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade. (LIBÓRIO & JÚNIOR, 2017)

## **5 APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA EM JABOATÃO DOS GUARARAPES EM FACE DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL**

### **5.1 Histórico da cidade e ocupação do solo:**

O município de Jaboatão dos Guararapes surgiu durante o final do século XVI, fundada em 04 de maio de 1593 através de doações de terras realizadas pelo proprietário do Engenho São João Batista. O município foi conhecido no passado como um local de riquezas pela quantidade de engenhos no Século XVII, XVIII e XIX e de lutas heroicas como a Batalha dos Guararapes.

O nome da cidade é originário da palavra indígena Yapoatan, que faz referência a uma árvore comum na região, usada na fabricação de mastros para embarcações, mas em 1989, passou a ser chamada de Jaboatão dos Guararapes, em homenagem ao local das históricas batalhas nos Montes Guararapes.

A cidade é dividida entre Jaboatão novo e Jaboatão velho e seu centro, conhecido como Jaboatão Antigo ou Velho, tem uma das áreas mais ricas em monumentos históricos do município pois possui extremo valor cultural e foi a antiga sede da prefeitura conservando ainda algumas características de uma cidade interiorana e colonial, rural.

O município integra a Região Metropolitana do Recife e é cortado também por rodovias que levam aos principais destinos do litoral sul de Pernambuco além disso, Jaboatão é uma cidade margeada por um litoral em que estão situadas as cidades de Piedade, Candeias, Barra de Jangada, Paiva, e etc. Jaboatão também é o segundo município em importância do Grande Recife.

### **5.2 Características do município:**

#### **A) Território:**

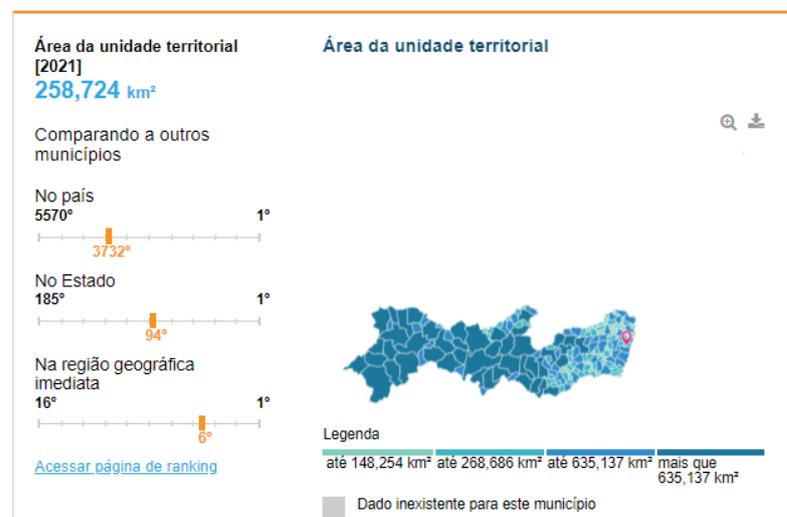
O município ocupa uma grande área dentro do Estado de Pernambuco, tendo um considerado território, entretanto, conforme Figura 1, sofre com a má distribuição em vários aspectos: baixo saneamento básico, baixa proteção ao meio ambiente, baixa valorização da dimensão humana, como pode ser visto no percentual de vias públicas adequadas e arborização. Consequentemente, o acesso a saneamento básico constitui privilégios de poucos,

principalmente em áreas gentrificadas pelo crescimento desordenado da cidade, não cumprindo um dos aspectos da função social da cidade que é a democratização de serviços sanitários básicos e ao meio ambiente adequado.

Figura 1 - Território e saneamento básico

### Território e Ambiente

Apresenta 45,4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 20,3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 19,1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 88 de 185, 173 de 185 e 26 de 185, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 2438 de 5570, 5104 de 5570 e 1929 de 5570, respectivamente.

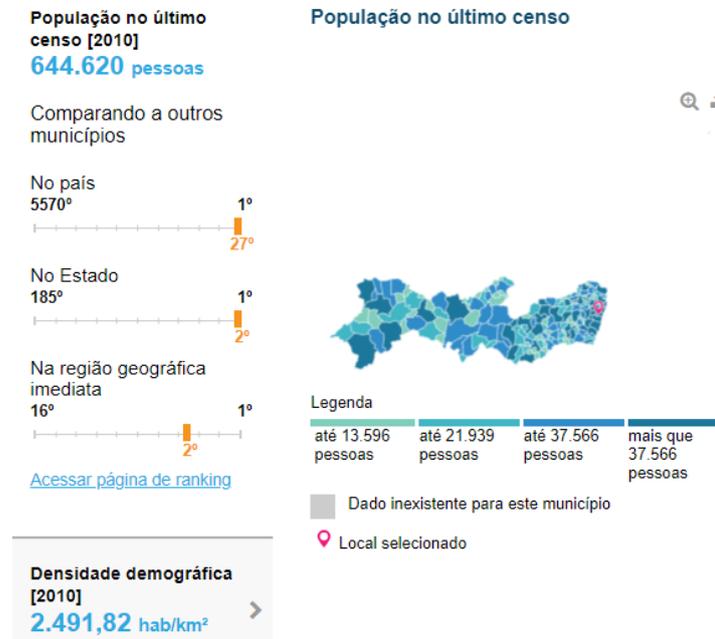


Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/jaboatao-dos-guararapes/panorama>

### B) Número de habitantes:

Segundo fontes do IBGE, o município de Jabotão dos Guararapes possuía em 2010 população estimada em 664.620 habitantes, porém, considerando estimativas atuais, já se fala em uma população que ultrapassa os 700.000 habitantes, conforme Figura 2. Essa figura é importante porque sabendo o número de habitantes o comparativo com o déficit habitacional se tornará mais compreensivo:

Figura 2 - Número de Habitantes



Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/jaboatao-dos-guararapes/panorama>

### C) Economia municipal:

O município de Jaboatão dos Guararapes se destacava pela forte produção agrícola e sua economia era baseada nas manufaturas rurais, no entanto com a industrialização do último século, a economia deste município apresenta hoje economia bastante diversificada e possui uma economia forte em:

Jaboatão dos Guararapes é o 2º município mais populoso do estado de Pernambuco, com 706,9 mil habitantes. O PIB da cidade é de cerca de R\$ 13,9 bilhões de, sendo que 56,8% do valor adicionado advém dos serviços, na sequência aparecem as participações da administração pública (24,2%), da indústria (24,2%) e da agropecuária (0,2%). (ESTATÍSTICAS, 2022)

### D) A ocupação e a renda de Jaboatão dos Guararapes comparando e o baixo índice de planejamento urbano nas áreas habitadas pela população de renda mais precária:

Como afirmado no tópico anterior, o município possui economia predominantemente voltada ao setor de serviços. Estima-se atualmente que aproximadamente 93 mil pessoas

trabalham formalmente em Jabotão com a renda média da população chegando a ser de R\$ 2.000,00, conforme segue:

O município possui 92,8 mil empregos com carteira assinada, a ocupação predominante destes trabalhadores é a de vendedor de comércio varejista (4196), seguido de assistente administrativo (3652) e de operador de telemarketing receptivo (2805). A remuneração média dos trabalhadores formais do município é de R\$ 1,8 mil, valor abaixo da média do estado, de R\$ 2,2 mil. (ESTATÍSTICAS, 2022)

Entretanto, assim como na maioria dos municípios do Brasil, Jabotão dos Guararapes possui bairros em que a média salarial e o planejamento urbano aumentam consideravelmente pelo fenômeno da gentrificação, ou enobrecimento urbano o que gera alta concentração de renda e melhorias em determinados locais e o descaso em outros, fazendo parte das cidades com concentração de renda:

A concentração de renda entre as classes econômicas em Jabotão dos Guararapes pode ser considerada baixa e é relativamente inferior à média estadual. As faixas de menor poder aquisitivo (E e D) participam com 66,1% do total de remunerações da cidade, enquanto que as classes mais altas representam 7,7%. Destaca-se que composição de renda das classes mais baixas da cidade têm uma concentração 14 pontos percentuais maior que a média estadual, já as faixas de alta renda possuem participação 10,3 pontos abaixo da média. (Estatísticas, 2022)

#### E) O higienismo urbano do passado e em Jabotão:

O termo higienismo urbano surge na Europa e é transportado para o Brasil no final do século XIX diante de uma série de reflexões a respeito de surtos epidêmicos. Está ligado a industrialização e o conseqüente aumento da população urbana e as péssimas condições de vida, insalubridade e habitação nos centros urbanos.

O movimento higienista surge como meio de proteger a população com forte intervenção no espaço urbano visando melhores condições sanitárias. Há uma preocupação, principalmente influenciado pela mentalidade das elites do Rio de Janeiro no século XIX e início do século XX de que os costumes anti-higiênicos eram os responsáveis pelo retrocesso no país, inclusive buscava-se mudar a imagem do Brasil no exterior que era apelidado como túmulo de estrangeiro.

Com isso, através dos governos do início da república buscou-se modernizar as cidades, sendo pioneira a cidade do Rio de Janeiro, com a construção de prédios mais novos, ruas mais largas com um intuito de embelezar a cidade e aproximação dos padrões europeus. Houve, por conseqüência a expulsão de boa parte da população mais pobre. Além de haver vacinação em

massa visando erradicar doenças e a demolição de habitações coletivas, os famosos cortiços. Tudo isso com a justificativa de que esses lugares eram insalubres e por isso contribuíam para a disseminação de doenças.

Essas medidas eram uma resposta à preocupação da elite brasileira com a população pobre das cidades, considerada como “classe perigosa” da sociedade. Não somente perigosa no sentido da organização do trabalho e da manutenção da ordem pública desejada pelas elites, mas também em virtude do perigo de contágio que a população supostamente carregava. Perigosa no contágio das doenças, mas também perigosa no “contágio” de seus vícios às novas gerações que eram criadas nas habitações coletivas. A própria educação a ser recebida por essas crianças era entendida como uma possível doença que deveria ser combatida.

Nesse sentido, essas propostas de higienização urbana carregavam uma grande carga de preconceitos sociais e morais, que eram tratados como problemas sanitários. A solução dos problemas sociais no processo de formação do Estado brasileiro não passava por melhorias nas condições de vida, mas sim pela repressão e fiscalização das forças policiais. (PINTO, 2022)

Consequentemente, a ação do governo afetou diretamente os ex escravizados africanos e imigrantes pobres, tudo porque ia de encontro com os anseios das elites que buscavam uma cidade limpa com ordem e disciplina urbana. Mas para isso, todavia, as demolições das casas foram feitas de maneira arbitrárias e empurrou a população menos favorecida para os arredores da cidade, nos morros e ao redor da área central, utilizando-se de restos de materiais, essa população mais pobre passou a construir a sua habitação.

O futuro do Brasil também não se diferencia dessa realidade, é perceptível que o higienismo urbano apenas mudou para assumir diferentes formas, mas a busca pelo afastamento dos mais pobres dos grandes centros a partir de então sempre foi uma realidade existente no país que refletiu nos municípios, e em Jaboaão dos Guararapes.

Observa-se hoje, por exemplo, onde localiza-se o centro (regiões litorâneas como piedade e candeias), mais desenvolvimento, mais saneamento básico, mais infraestrutura ao que pese áreas mais afastadas (como Cavaleiro, Jaboaão velho, Vila dois Carneiros) onde faltam saneamento básico e olhar da prefeitura.

Com isso, se percebe que as políticas públicas adotadas dentro da perspectiva do higienismo no Brasil ainda são realizadas de forma arbitrária e excludentes porque grupos menos favorecidos são arrancados das áreas por onde o progresso deve passar e essa arbitrariedade torna o processo mais excludente e elitista repercutindo até os dias atuais, de diferentes formas, refletindo no elevado processo de habitação em áreas de risco.

#### F) Habitações em áreas de ocupação de risco no município:

Logo após observar a renda e a economia, trabalho e ocupação, faz-se necessário agora adentrar em outro assunto bastante importante, isto é, o local de habitação da população. Como já foi citado anteriormente, devido as injustas políticas habitacionais do passado e a falta de um planejamento urbano adequado e justo, muitas pessoas se submetem, por não terem outra opção ou dinheiro, a viverem em localidades que representam bastante riscos a sua segurança que o fazem habitar em localidades precárias.

Para perceber, todavia quais são as áreas de riscos de Jaboatão dos Guararapes primeiro é necessário entender como está disciplinado o relevo do município pois ele é fundamental e caracteriza-se como um dos aspectos ambientais mais importantes da paisagem de qualquer cidade, sendo capaz até de influenciar a configuração urbana e o processo de formação das cidades.

Com isso, qual é a característica do relevo municipal de Jaboatão dos Guararapes? Bom, este município possui diferentes formas de relevo, sendo elas:

O relevo de Jaboatão dos Guararapes pode ser dividido em três grandes domínios principais a saber: terraços marinhos, planície litorânea e morros/colinas. Todos estes domínios foram formados ao longo de milhares e milhões de anos tendo como principais fatores determinantes a litologia, as atividades tectônicas e o clima do município. O domínio dos morros, montes e colinas abrange a maior parte do território municipal (cerca de 70%) predominando no norte, oeste e sudeste do município. São topografias de altitudes variadas sendo o ponto mais alto a Serra da Macambira, com aproximadamente 255m de altitude. Esses morros e colinas foram desenvolvidos em sua maior parte sobre rochas cristalinas e metamórficas, que dominam a maior parte do município, sofrendo com o intemperismo resultante do clima quente e úmido da região. Apenas uma pequena parte desse domínio foi desenvolvido sobre as rochas da Formação Barreiras (3 a 5%), como é o caso dos Montes Guararapes e dos morros limítrofes ao município do Recife. (DAVIDSON. 2011. p.1)

Exposto isso percebe-se que cerca de 70% de todo seu território faz parte de um relevo de morros. Jaboatão, portanto, está envolto em áreas de riscos, cercado por uma forma de relevo que pode ocasionar riscos principalmente a população que fizeram ocupação irregular e desordenada nesses espaços urbanos e rurais.

Nota-se também que por causa disso, é muito frequente ouvir notícias das chamadas "quedas de barreiras" que trazem quase anualmente prejuízos e mortes para a população, prova disso foram os noticiários que ano após anos relatam tragédias com quedas de barreira ou inundações.

Salienta-se também que outra característica municipal é que uma boa parte do seu território é sitiada ao redor de rios, com o relevo de terraços marinhos que também ocasionam, devido a bastantes casas localizadas próximo a rios, inundações, mortes e prejuízos.

Estima-se, conforme Tabela 1, que cerca de 180.000 mil pessoas habitavam em áreas de risco em 2010. Entretanto, após 12 anos dessa pesquisa e crise política e pandemia, é inevitável afirmar que o número pode ter se elevado consideravelmente, com mais pessoas correndo risco pela distribuição inadequada do solo, higienismo urbano e déficit habitacional.

*Tabela 1 - Ocupação em áreas de risco no município*

TERRITÓRIO E AMBIENTE	
Área da unidade territorial [2021]	<b>258,724</b> km <sup>2</sup>
Esgotamento sanitário adequado [2010]	<b>45,4</b> %
Arborização de vias públicas [2010]	<b>20,3</b> %
Urbanização de vias públicas [2010]	<b>19,1</b> %
População exposta ao risco [2010] ?	<b>188.026</b> pessoas
Bioma [2019]	<b>Mata Atlântica</b>
Sistema Costeiro-Marinho [2019]	<b>Pertence</b>
Hierarquia urbana [2018] ?	<b>Metrópole (1C) - Município integrante...</b>

Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/jaboatao-dos-guararapes/panorama>

G) O avanço do déficit habitacional no Brasil, a finalidade da HIS e críticas aos conjuntos habitacionais de interesse social HIS.

Com o avanço crescente de números de favelas, aglomerados subnormais e déficit habitacional no Brasil e mundo, principalmente acentuados pela industrialização, crise mundial e ultimamente pela pandemia, percebeu-se a necessidade da criação das (HIS) Habitações de Interesse Social que nada mais são do que uma habitação voltada à população de baixa renda que não possui acesso à moradia formal e nem condições para contratar os serviços de profissionais ligados à construção civil como engenheiros e arquitetos:

No Brasil, o interesse do Governo Federal na construção de HIS se iniciou nos anos 30, com a industrialização do país. Até então, a população que vinha do campo para trabalhar e viver nas cidades tinha como opção somente as vilas operárias ou moradias de aluguel da iniciativa privada. A partir desse período até a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) encomendaram projetos de arquitetos modernos, como Attilio Corrêa Lima, Carlos Frederico Ferreira e Marcial Fleury de Oliveira. No Brasil, desde 2005, existe

uma Lei que dispõe sobre Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de democratizar o acesso à terra urbanizada, habitação digna e sustentável através de políticas e programas de investimentos e subsídios; além de articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. os resultados dessa lei é o programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, talvez o mais conhecido no contexto da HIS no Brasil. As principais críticas ao programa são o seu foco na quantidade de habitações, o que não reflete na sua qualidade de espaços, materiais e ou técnicas construtivas; a falta de participação popular no processo de concepção do projeto; falta de incentivos que promovam reconhecimento, identidade e vizinhança; desarticulação com o contexto urbano. (MOREIRA, 2022)

Como exposto, e fazendo o comparativo com Jaboatão do Guararapes, não é de se perquirir muito, para saber que o município, com base em todos os dados apresentados, necessita de programas para melhorar a vida de seus habitantes, uma vez que boa parte da população habita em área de risco. Entretanto, infelizmente o Estado de Pernambuco, ainda caminha em passos lentos como pode ser provado em pesquisa:

Estudo recente do Ipea mostra que Pernambuco tem o segundo menor déficit habitacional do Nordeste, com 8,3% dos domicílios em alguma situação prejudicial aos moradores – muita gente morando em um lugar só, moradias sem condições de habitação ou aluguel caro demais. Os dados são baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, entre os anos de 2007 e 2012. (FELIPE, 2013)

## 6 CONCLUSÃO

Verifica-se, portanto, através de tudo aqui exposto a real importância da política urbana para vida dos cidadãos, demonstrando sua finalidade de criação, sua inovação e também seu papel de estabelecer leis gerais que sirvam para a garantia de uma qualidade de vida mais efetiva a seus habitantes.

Ao estudar a política urbana se percebe então também como o Brasil e Jabotão dos Guararapes muitas vezes se distancia da realidade constitucional, ao não realocar pessoas de áreas de risco, ao não estabelecer uma política democrática em que todos teriam iguais direitos, ao praticarem o higienismo urbano que empurram as pessoas mais pobres para as periferias e áreas de risco.

Nesta toada se percebe então o que se chama de inaplicabilidade seletiva da política urbana pelo município de Jabotão dos Guararapes, uma vez que dentro de uma mesma cidade, e conforme os dados aqui já apresentados, nota-se que apenas determinados bairros, ou percentagem do município, usufrui de mais direito e qualidade de vida, de dignidade, de ausência de riscos e inundações, de proximidade com os locais centrais e de postos de trabalho.

Percebe-se, todavia, que a aplicabilidade seletiva visualizada em Jabotão dos Guararapes, também é uma realidade brasileira. O problema vai além da falta de verbas ou disciplinamento legal, porque como pode ser visto, existem normas que têm poder de melhorar a vida das pessoas e garantir a função social da cidade, porém, como os gestores municipais executam a política urbana de forma arbitrária, logo, há uma seletividade de onde aplicar mais as verbas recebidas para melhoria da qualidade de vida dos seus munícipes e, portanto, há uma seletividade.

De qualquer forma, a experiência passada já mostrou que a mera aprovação da legislação não garante o seu cumprimento, de tal forma que, se a legalização de sua ocupação é fundamental para eles, são os favelados que devem redefinir seus meios de ação coletiva para que ela seja implementada. (FERNANDES.1998, p. 165)

Assim, conclui-se que esta inaplicabilidade seletiva da política urbana é um problema grave que atinge a maioria dos municípios brasileiros e conseqüentemente, diante disso, precisa ser mais visualizado e sanado a fim de que a Constituição Federal de 1988 seja mais do que uma constituição cidadã, com textos apenas ilustrativos. Mas essa maior atenção precisa ser realizada para que haja uma real aplicabilidade dos princípios constitucionais e uma real garantia e melhoria da vida dos Jabotatonenses e Brasileiros.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Brasília, DF: Senado Federal.

DAVIDSON, James. **Jaboatão dos Guararapes Redescoberto**. Disponível em: <http://www.jaboataoguararapesredescoberto.com/2011/03/o-relevo-de-jaboatao-dos-guararapes.html>. Acesso em: 12 de Ago. de 2022.

Sem autor. **Jaboatão dos Guararapes**. Caravelas, Dados e Estatísticas, 2022. Disponível em: <https://www.caravela.info/regional/jaboat%C3%A3o-dos-guararapes---pe#:~:text=Jaboat%C3%A3o%20dos%20Guararapes%20%C3%A9%20o%202%C2%BA%20munic%C3%ADpio%20mais,%2824%2C2%25%29%2C%20da%20ind%C3%BAstria%20%2824%2C2%25%29%20e%20da%20agropecu%C3%A1ria%20%280%2C2>. Acesso em: 12 de Ago. de 2022.

FELIPE, Emília. **O desafio do déficit habitacional em Pernambuco**. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/imoveis/noticia/2013/12/19/o-desafio-do-deficit-habitacional-em-pernambuco-110095.php#:~:text=Estudo%20recente%20do%20Ipea%20mostra%20que%20Pernambuco%20tem,sem%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o%20ou%20alugu>. Acesso em: 17. de Set. de 2022.

FERNANDES, Edésio et al. **Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”**. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. São Paulo, 2010.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LEITÃO, Joyce Oliveira. **Urbanização**. Disponível em:

<https://www.infoescola.com/geografia/urbanizacao/>. Acesso em: 17 de Ago. de 2022.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. Princípios e instrumentos de política urbana. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo), v. 1, 2017.**

MOREIRA, Susanna. **O que é Habitação e Interesse Social?** Disponível em:

<https://www.archdaily.com.br/br/925932/o-que-e-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 15 de out. de 2022.

SILVA, Thamires Olimpia. **"Urbanização brasileira"**; Brasil Escola. Disponível em:

<https://brasilescola.uol.com.br/brasil/urbanizacao-no-brasil.htm>. Acesso em 10 de out. de 2022.

PINTO, Tales. **Higienismo Urbano e Exclusão Social no Império**. Disponível em:

<https://www.preparaenem.com/historia-do-brasil/higienismo-urbano-exclusao-social-no-imperio.htm>. Acesso em: 11 de ago. de 2022.

SANTOS, Andrea. **Função social da cidade: por que todos deveriam saber o que é isso?**

Disponível em: <https://www.caurs.gov.br/funcao-social-da-cidade-por-que-todos-deveriam-saber-o-que-e/>. Acesso em: 15 de Set. de 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.