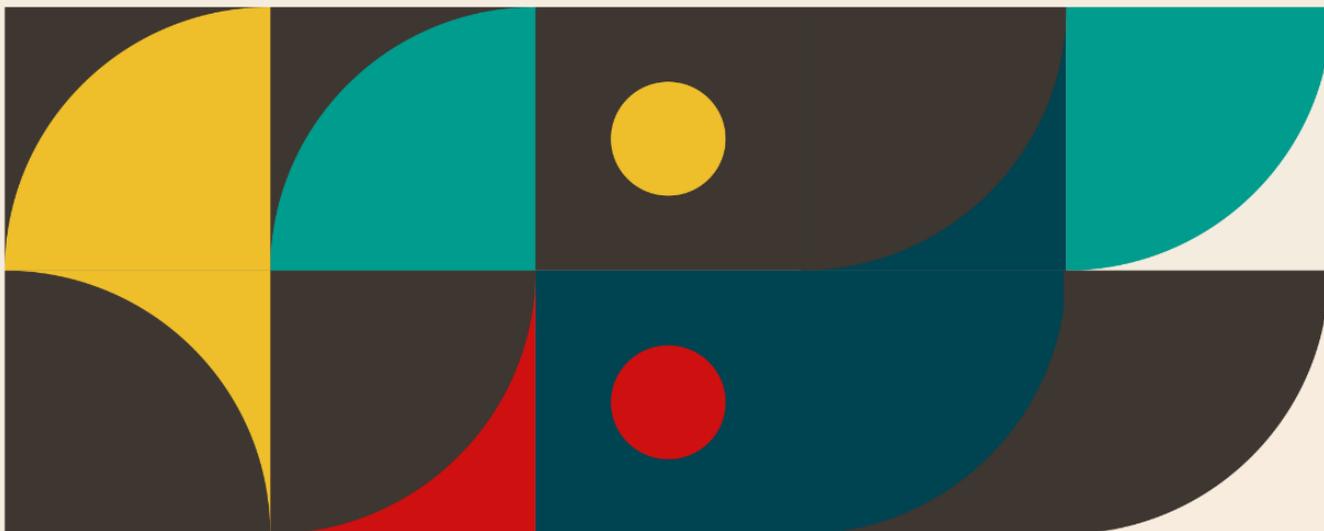


# Assentamentos Populares e *ZEIS*:

Uma Proposta de *Normatização  
Especial* para a Comunidade  
Aratu, João Pessoa-PB

---

Ana Carolina D. Nunes



---

# Assentamentos Populares e ZEIS:

Uma Proposta de *Normatização Especial* para a Comunidade Aratu, João Pessoa-PB

---

Ana Carolina D. Nunes

---

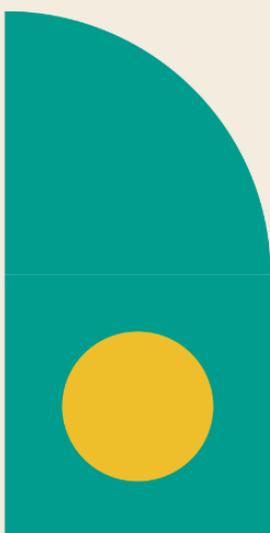
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção de título de Arquiteta e Urbanista

**Orientadora**

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marcele Trigueiro de Araújo Morais

**Coorientador**

Me. Francisco Allyson Barbosa



**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

N972a Nunes, Ana Carolina Dieter.

Assentamentos Populares e ZEIS: uma proposta de normatização especial para a Comunidade Aratu, João Pessoa-PB / Ana Carolina Dieter Nunes. - João Pessoa, 2025.

94 f. : il.

Orientação: Marcele Trigueiro de Araújo Morais.  
Coorientação: Francisco Allyson Barbosa Silva.  
TCC (Graduação) - UFPB/CT.

1. Assentamentos populares. 2. Normatização especial. 3. Planejamento territorial. 4. ZEIS. I. Morais, Marcele Trigueiro de Araújo. II. Silva, Francisco Allyson Barbosa. III. Título.

UFPB/BSCT

CDU 72(043.2)

Ana Carolina Dieter Nunes

Assentamentos populares e ZEIS: uma proposta de normatização especial para  
a Comunidade Aratu, João Pessoa - PB

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de  
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba,  
como requisito para obtenção de título de Arquiteta e Urbanista.

João Pessoa, abril de 2025

BANCA EXAMINADORA

---

Profª Drª Marcele Trigueiro de Araújo Morais (orientadora)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Me. Francisco Allyson Barbosa Silva (coorientador)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Profª Drª Paula Dieb Martins (examinadora interna)  
Universidade Federal da Paraíba

---

Profª Drª Livia Izabel Bezerra de Miranda (examinadora externa)  
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)

## AGRADECIMENTOS

Cada etapa da minha formação foi acompanhada por pessoas que, de diferentes formas, contribuíram para que eu chegasse aonde estou e fosse quem sou. A todas elas, deixo meu mais sincero agradecimento.

Ao meu pai, Wladimir, a quem devo minha curiosidade e indignação diante das contradições que permeiam esse mundo, além do incentivo constante à leitura, que me proporcionou, ainda no início do curso, o contato com autoras que são hoje referência neste trabalho. Obrigada por manter a biblioteca de ideias sempre cheia!

Aos meus avós, Neide e Modesto, por todo conhecimento e domingos partilhados; às minhas tias, Tatiana e Tamaris, e ao meu tio, Edson, por me mostrarem que o ensinar move o mundo. Sem essa família buscapé, eu não seria nem metade do que sou.

À Júlia Luckwü, com quem caminho lado a lado há mais de dez anos, por compartilhar as inúmeras dores e delícias da graduação e por me instigar – e se aventurar comigo – na experiência que me reencantou pela arquitetura.

À Allyson Barbosa por me mostrar o verdadeiro sentido da conexão entre teoria e prática, pelo incentivo constante, e por aceitar acompanhar minha jornada de TCC como coorientador.

À Marcele Trigueiro, orientadora deste trabalho, por ter despertado meu interesse pelo urbanismo tempos atrás – ainda diante de uma tela de computador – e por todas as contribuições oferecidas a esta pesquisa.

À FeNEA, por ter sido espaço de formação e afeto ao longo da minha trajetória acadêmica. Foi no movimento estudantil que encontrei tantos amigos queridos, que são referência e me movem a continuar. Hoje, sei que tenho um cantinho em cada lugar para pousar.

Ao TRAMA, por me permitir reafirmar que a arquitetura e o urbanismo devem estar comprometidos com a transformação social, e que o conhecimento só faz sentido quando colocado a serviço do povo. Foi por meio da extensão universitária que pude praticar a assessoria técnica popular e encontrar meu objeto de estudo.

Por fim, agradeço a todos que cruzaram meu caminho ao longo desses anos. Aqui, por uma questão de espaço, limito meus agradecimentos àqueles mais próximos da minha jornada acadêmica, mas saibam que o suporte, o carinho e a amizade de cada um também faz parte dessa história – vocês sabem quem são!

“ – Mundo de ferro e cimento  
de aço, cifras e cifrões  
de superempreendimentos  
e de superproduções  
– Mundo sem alma e sem rosto  
que o imediatismo controla  
– Mundo que esmaga o homem  
e a inocência que ele tem  
aniquila as coisas simples  
e as coisas puras também  
Terra e povo desprezados  
sem que lhes deem condição  
à total capacidade  
de crescimento e ação.”

**Lourdes Ramalho (1982),**  
*em Guiomar sem Rir e Sem Chorar.*

## RESUMO

Partindo da constatação de que os assentamentos urbanos produzidos pelas camadas populares são frequentemente invisibilizados pelas diretrizes formais do planejamento urbano, este trabalho tem como objetivo propor uma normatização especial para a Comunidade Aratu, localizada em João Pessoa, Paraíba. A pesquisa exploratória de caráter quali-quantitativo se apoia em uma revisão bibliográfica e legislativa, tratamento de dados, observações de campo e mapeamento técnico. A partir de uma leitura crítica, estruturada em quatro dimensões de análise – histórica, social, espacial e legal, evidencia-se a necessidade de reconhecer o assentamento como Zona Especial de Interesse Social e investigar possibilidades normativas condizentes com a preexistência do local, buscando a garantia de permanência de seus moradores. Dessa forma, o estudo contribui para a discussão sobre um zoneamento inclusivo, que incorpora as especificidades dos assentamentos populares, demonstrando potencial de desdobramentos em futuras propostas para a Comunidade Aratu.

**Palavras-Chave:** assentamentos populares, normatização especial, planejamento territorial, ZEIS.

## ABSTRACT

Based on the understanding that urban settlements produced by low-income populations are often rendered invisible by formal urban planning guidelines, this work aims to propose a special land subdivision regulation for the *Comunidade Aratu*, located in João Pessoa, Paraíba. This exploratory research, with a qualitative-quantitative approach, is based on bibliographic and legislative review, data analysis, field observations, and technical mapping. Through a critical reading structured around four dimensions – historical, social, spatial, and legal – the study highlights the need to recognize the settlement as a Special Zone of Social Interest (*ZEIS*) and to explore normative possibilities aligned with the area's pre-existing conditions, seeking to ensure the residents right to remain. In doing so, the research contributes to the discussion on inclusive zoning practices that incorporate the specificities of popular settlements, demonstrating the potential for future applications within the *Comunidade Aratu* and similar contexts.

**Palavras-Chave:** popular settlements, special regulation, territorial planning, *ZEIS*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01: localização Paraíba, João Pessoa, Costa do Sol e Comunidade Aratu.....	12
Figura 02: esquema morfológico: quadras, vias, lotes e edificações da ZEIS Praia do Futuro II B.....	37
Figura 03: histórico de ocupação Aratu.....	44
Figura 04: esquema da simulação de área, testada e acesso viário mínimos de lote .	82
Figura 05: esquema da proposta de área máxima de lotes.....	83

## LISTA DE MAPAS

Mapa 01: dados disponibilizados pela plataforma Filipéia - Mapas da Cidade.....	26
Mapa 02: delimitação do perímetro de estudo.....	27
Mapa 03: localização da ZEIS Praia do Futuro II B em Fortaleza.....	36
Mapa 04: lotes inadequados quanto à Normatização Especial - ZEIS Praia do Futuro II B.....	39
Mapa 05: localização Comunidade Aratu e entorno.....	43
Mapa 06: densidade demográfica por setor censitário.....	51
Mapa 07: infraestrutura de água e esgoto de João Pessoa.....	53
Mapa 08: equipamentos e linhas de transporte coletivo de João Pessoa.....	55
Mapa 09: equipamentos públicos próximos a Aratu.....	57
Mapa 10: tecido urbano Aratu.....	60
Mapa 11: largura das vias Aratu.....	62
Mapa 12: área das quadras Aratu.....	63
Mapa 13: remanescentes de vegetação e lotes vazios Aratu.....	65
Mapa 14: área dos lotes Aratu.....	66
Mapa 15: testada dos lotes Aratu.....	67
Mapa 16: lotes desocupados de João Pessoa.....	71
Mapa 17: síntese legislação vigente.....	72
Mapa 18: síntese pressão imobiliária.....	74
Mapa 19: testadas em desacordo com a minuta da Lei de Parcelamento do Solo.....	78
Mapa 20: áreas em desacordo com a minuta da Lei de Parcelamento do Solo.....	79

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 01: composição fotográfica da atividade de mapeamento realizada com lideranças e crianças da Comunidade Aratu.....	29
Imagem 02: lançamento do Programa Solo Seguro - Favela.....	46
Imagem 03: Caravana das Periferias.....	47
Imagem 04: posto territorial implantado na Comunidade Aratu.....	48
Imagem 05: composição fotográfica dos postes de energia, antigos “gatos” e coleta de lixo.....	55
Imagem 06: composição fotográfica dos moradores nos espaços livres públicos.....	58

Imagem 07: composição fotográfica das condições habitacionais da área de estudo	59
Imagem 08: Avenida Brasil.....	61
Imagem 09: Avenida Jatobá.....	61
Imagem 10: edificação no interior de quadra .....	64

#### **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01: categorias de análise .....	32
Quadro 02: síntese dos estudos de caso.....	40

#### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 01: pirâmide etária.....	52
Gráfico 02: taxa de analfabetismo por faixa de idade (%) .....	52
Gráfico 03: destinação do esgoto (%) .....	54

#### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01: parâmetros estabelecidos pelo PREZEIS .....	34
Tabela 02: parâmetros estabelecidos para ZEIS Praia do Futuro II B.....	39
Tabela 03: índices de aproveitamento estabelecidos pelo PD e LUOS .....	75
Tabela 04: parâmetros de ocupação do solo estabelecidos pela LUOS .....	77

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>15</b>
1.1. PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	16
1.2. ASSENTAMENTOS POPULARES	18
1.3. ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL	21
<b>2. METODOLOGIA E ESTUDOS DE CASO</b>	<b>23</b>
2.1. DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	24
2.2. POSTURA METODOLÓGICA	28
2.3. ESTUDOS DE CASO	32
2.3.1. PREZEIS	33
2.3.2. ZEIS Praia do Futuro	35
<b>3. LEITURA E CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO</b>	<b>41</b>
3.1. DIMENSÃO HISTÓRICA	42
3.2. DIMENSÃO SOCIAL	49
3.2.1. Aspectos demográficos	50
3.2.2. Infraestrutura	53
3.3. DIMENSÃO ESPACIAL	59
3.4. DIMENSÃO LEGAL	68
3.4.1. Reflexos do planejamento municipal	68
3.4.2. Parâmetros urbanísticos	74
<b>4. PROPOSTA DE PARCELAMENTO</b>	<b>80</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>88</b>
APÊNDICE A - ROTEIRO ENTREVISTA EXPLORATÓRIA	94



***Introdução***

A produção do espaço urbano nas cidades latino-americanas, em especial nas brasileiras, é marcada pela formação de assentamentos populares a partir da ocupação irregular de terras. Esse processo ocorre, essencialmente, devido à exclusão das camadas de baixa renda do mercado imobiliário formal, criando uma dinâmica de potencialização da informalidade e, conseqüentemente, da pobreza (Iracheta e Smolka, 2000).

Concomitantemente, o Estado atua através de um planejamento urbano pautado em práticas neoliberais, constantemente orientadas por órgãos internacionais, que reforçam a exploração da cidade enquanto mercadoria (Maricato, 2013). Dessa maneira, determinadas áreas são privilegiadas em detrimento de outras, com vistas à geração de lucros por meio da valorização do solo, dinâmica que acirra as desigualdades socioespaciais.

De forma a garantir a função social da cidade, a Lei N° 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, prevê diversos instrumentos urbanísticos que podem regular essa produção do espaço. Um desses mecanismos consiste nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que tem como principal objetivo proteger as áreas ocupadas pela população de baixa renda, visando melhores condições de infraestrutura e a urbanização desses locais, através da criação de parâmetros específicos para sua gestão (Rolnik e Santoro, 2013).

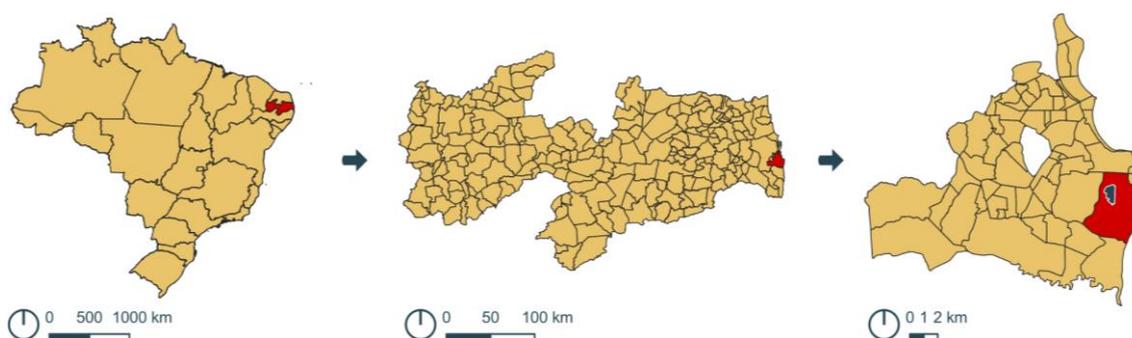
Na cidade de João Pessoa, Paraíba, os assentamentos populares têm sido objeto de modalidades de transformação do espaço, que se distanciam das práticas previstas para as ZEIS. Antes, esses têm sido requalificados por meio da implantação de Grandes Projetos Urbanos (GPUS); a instalação do Complexo Beira-Rio, às margens da Avenida Beira-Rio, é um exemplo desta postura (Nascimento, *et al*, 2023), que objetiva a requalificação de áreas da cidade onde residem oito Comunidades, a partir de diretrizes de demolição, reconstrução, remoção e reassentamento de diversas famílias, ressaltando as disputas espaciais. Enfatiza-se, neste projeto, orientado pelo Programa João Pessoa Sustentável, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a priorização de interesses econômicos globais em detrimento das necessidades locais, principalmente no que concerne à revisão das legislações urbanísticas da capital (Miranda *et al*, 2022).

Ao interrogar as atuais diretrizes de planejamento urbano e pensar alternativas para esses espaços, o trabalho pretende não apenas contribuir para a crítica da atual práxis urbanística excludente, mas sobretudo avançar na questão normativa, com uma

reflexão sobre os parâmetros que compõem tais diretrizes. Nesse contexto, a **Comunidade Aratu** surge como **objeto** privilegiado de reflexão e investigação, uma vez que se configura como um assentamento popular, sem reconhecimento enquanto ZEIS, situado em uma área em que diferentes agentes sociais (Corrêa, 2004) demonstram interesses imobiliários. Por não ser reconhecida como zona especial e hoje enquadrar-se em duas macrozonas distintas, a Macrozona Adensável 3 e a Macrozona de Preservação Ambiental (João Pessoa, 2024), trata-se ainda de uma área carente de uma normatização especial, capaz de traduzir seus principais problemas, potenciais e necessidades.

De fato, percebe-se que, apesar da Comunidade estar localizada em uma área socioambientalmente vulnerável, não existem instrumentos que assegurem a permanência dos seus moradores, visto a indefinição de parâmetros urbanísticos específicos para atender sua realidade, permeada pela ausência de infraestrutura básica e presença de população de baixa renda. Neste cenário, uma leitura urbana fundamentada em dimensões que expressam as diferentes camadas da realidade socioespacial da Aratu poderia contribuir para uma melhor compreensão de suas dinâmicas, permitindo que as requalificações urbanas propostas estejam alinhadas aos direitos sociais e de moradia da população. O assentamento abriga aproximadamente 2.000 famílias (CEHAP, 2024), tem pouco mais de 10 anos de existência e fica localizado na zona leste da cidade de João Pessoa, no bairro Costa do Sol, entre os bairros de Mangabeira e Portal do Sol (**Figura 01**); além disso, nas suas proximidades, localizam-se o Complexo Turístico Cabo Branco e o Parque das Trilhas.

**Figura 01:** localização Paraíba, João Pessoa, Costa do Sol e Comunidade Aratu



Fonte: elaboração própria (2025)

Atualmente, a Aratu passa por um processo de regularização fundiária urbana (REURB), realizado pelo Estado da Paraíba, por meio da Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP). Faz parte, igualmente, do Programa Periferia Viva, agenda da Secretaria de Periferias do Ministério das Cidades, executado através da Especialização em Assistência Técnica em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia (ATAU+E), vinculada à Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Diante da presença desses diferentes agentes sociais, aponta-se a necessidade de investigar a existência de outros atores na produção do espaço do assentamento, assim como seus interesses pela área.

Definida nestes termos, a presente **problemática** parte da constatação do descompasso entre as fragilidades da área e o potencial de transformação pensado pelo Estado, pautado em pressões dos setores imobiliários e incorporadoras locais, em um setor situado na última fronteira de expansão da capital paraibana, e propõe a investigação de modalidades mais sensíveis e próximas da realidade da Aratu, de maneira a melhor regular e gerir o espaço do assentamento, a partir das suas particularidades e preexistências. Nesse sentido, o **objetivo geral** deste trabalho é propor uma normatização especial de para a Comunidade Aratu, tendo como **objetivos específicos**:

- Entender a atual condição do assentamento a partir da atuação de diferentes agentes sociais no seu processo de produção;
- Examinar os elementos de composição do espaço da Comunidade; e
- Identificar parâmetros de parcelamento condizentes com a preexistência local.

Repensar a atual política de planejamento urbano de João Pessoa, que negligencia os assentamentos populares e não os reconhece como partes integrantes de seu próprio processo de transformação, permitirá facilitar a busca pela mitigação das fragilidades que a atual legislação impõe a esses territórios. Para tanto, o trabalho consiste em uma **pesquisa qualiquantitativa de caráter exploratório**, na qual diferentes fases metodológicas se sucederam e retroalimentaram: investigação bibliográfica sobre o tema, estudos de casos correlatos, tratamento de dados sobre o perfil socioeconômico da população, análises de legislações urbanísticas, levantamentos a partir de visitas de campo, e entrevista exploratória. A divisão da pesquisa se deu em cinco etapas descritas a seguir:

A primeira etapa adveio da necessidade de aproximação com a problemática abordada, objetivando a definição de conceitos a partir de uma revisão da literatura.

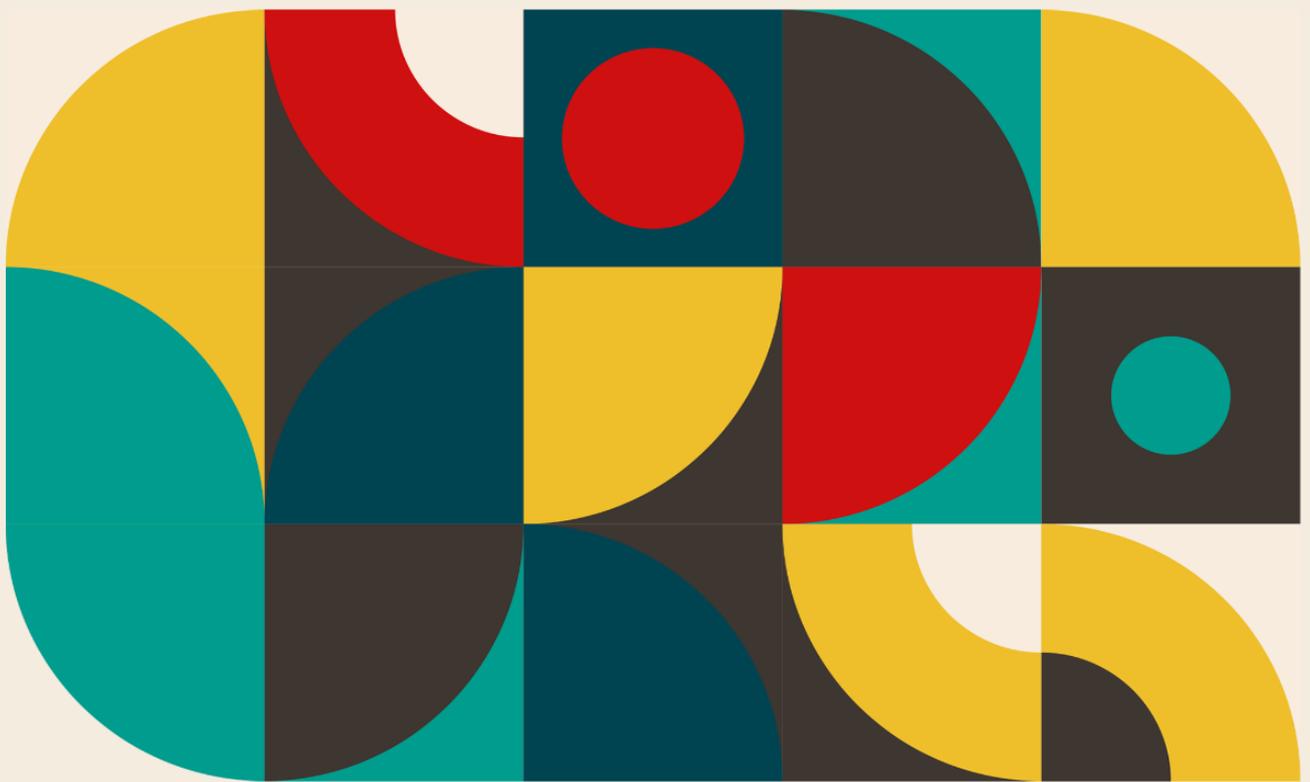
Dessa forma, estabeleceu-se uma base teórica para a análise crítica do objeto de estudo, que tem como principais autores Maricato (2013; 2015); Côrrea (2004); Denaldi (2009); Souza (2000; 2020); e Rolnik e Santoro (2013).

Depois, na segunda etapa, definiu-se os procedimentos metodológicos a serem utilizados para delimitar e analisar a atual situação da área de estudo, assim como identificar seu padrão de ocupação, o que foi feito com base nos estudos de Lamas (2000) e Panerai (2006) sobre morfologia urbana, e Denaldi (2009), que aborda características espaciais específicas dos assentamentos populares. Além disso, foram explorados casos correlatos à pesquisa, a fim de subsidiar a análise crítica sobre os parâmetros urbanísticos impostos para a área pela legislação urbanística de João Pessoa.

Na terceira etapa, foi feita uma leitura socioterritorial da Comunidade Aratu, a partir de quatro dimensões de análise: história, social, espacial e legal. Dessa maneira, identifica-se, respectivamente, os agentes sociais envolvidos em sua produção ao longo do tempo; suas condições socioeconômicas; características físico-espaciais; bem como o impacto do planejamento municipal e a coerência dos parâmetros urbanísticos vigentes em relação ao padrão de ocupação identificado, especialmente a partir do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade.

Por fim, na quarta etapa, apresentou-se uma proposta alternativa de parcelamento para a área, tendo em vista a análise crítica realizada sobre a preexistência do assentamento e as situações correlatas estudadas.

Dessa maneira, o trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta Introdução. No Capítulo 1 são apresentados os fundamentos teóricos sobre as temáticas de produção do espaço urbano, assentamentos populares e Zonas Especiais de Interesse Social. Em seguida, o Capítulo 2 concentra as informações sobre como se deu a aplicação dos métodos de pesquisa, assim como os estudos de caso realizados. Já no Capítulo 3, são mostrados os resultados das dimensões histórica, social, espacial e legal do assentamento. Por conseguinte, no Capítulo 4, tem-se a proposta de parâmetros de parcelamento para a área, concluindo-se com as Considerações Finais.



# Capítulo 1

*Fundamentação  
Teórica*

Os conceitos abordados a seguir tem como o objetivo subsidiar teoricamente a análise do objeto de estudo desta pesquisa. Inicialmente, explorou-se a produção do espaço urbano na conjuntura do atual sistema de produção, com ênfase nos agentes envolvidos nessa produção. Em seguida, foram abordados alguns aspectos dos assentamentos populares, como sua origem histórica e particularidades físico espaciais, além da Regularização Fundiária Urbana como resposta do poder público à formação desses assentamentos. E, enfim, fez-se um breve panorama das Zonas Especiais de Interesse Social, entendida como importante instrumento de inclusão do planejamento urbano nacional.

### 1.1 PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Para discutir a produção do espaço urbano é necessário compreender que sua configuração não se limita à dimensão física, mas perpassa questões econômicas, políticas e sociais e, por isso, é um campo constante de disputas. Nesse sentido, na dinâmica de acumulação de capital, a cidade é vista como mercadoria e a produção do espaço é orientada por uma lógica de valorização da terra, com foco na criação de rendas e lucros (Maricato, 2015). Para Maricato (*ibid.*), o planejamento urbano e a legislação que o norteia, além dos investimentos públicos, desempenham nesta dinâmica, movida pela lógica do capital, um papel central na valorização do solo urbano, favorecendo certos territórios em detrimento de outros e provocando disputas sobre o uso dos fundos públicos para obras de infraestrutura.

Segundo Harvey (2014), a partir da década de 1970, com a adoção do projeto neoliberal, o valor excedente gerado pela urbanização se desloca do controle do Estado para o mercado, impossibilitando assim sua distribuição equitativa, visto que passa a ser privatizado. Ainda aponta que a democratização da produção e do uso dos excedentes seria o caminho para alcançar o direito à cidade, entendido para além do acesso aos serviços e infraestruturas urbanas, mas contemplando a participação ativa dos cidadãos na produção do espaço urbano, o qual deveria atender às suas necessidades e desejos (Harvey, 2014).

No livro *O Espaço Urbano*, Corrêa (2004) apresenta cinco agentes sociais que atuam na produção do espaço urbano: os **proprietários dos meios de produção**, que necessitam de terras para realização de suas atividades econômicas; os **proprietários fundiários**, os quais objetivam sobretudo a valorização de terras; os **promotores**

**imobiliários**, que visam a produção e venda de imóveis; o **Estado**, com uma atuação que perpassa as ações dos demais agentes apresentados; e os **grupos sociais excluídos**.

O autor destaca a implantação de serviços públicos, a definição de leis de uso do solo e o zoneamento urbano como as principais atribuições do Estado. Ressalta ainda que esse agente não tem uma ação neutra e sofre pressões por parte dos demais atores sociais, tendendo a privilegiar os interesses das classes dominantes (Corrêa, 2004). Além disso, indica que o Estado possui diferentes níveis de atuação, federal, estadual e municipal, sendo os interesses mais evidentes na esfera municipal, visto que

a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm, ao que parece, de uma longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados, constituem-se em fértil campo de atuação para as elites locais (Côrrea, 2004, p.26).

Por outro lado, os grupos sociais excluídos, sem renda para pagar aluguel ou adquirir um imóvel, acessam a moradia através de programas habitacionais do Estado, por meio da autoconstrução, ou ainda da invasão de terrenos públicos ou privados, dando origem aos assentamentos populares. Nesse sentido, esses grupos se estabelecem como “agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeitos dos outros agentes” como “uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência” (Corrêa, 2004, p.30). São também esses grupos, organizados em busca do direito à cidade, que pressionam o Estado para realizar a devida urbanização desses locais, o que por vezes causa a valorização da área, desencadeando a expulsão de seus moradores (*ibid.*).

No contexto da cidade de João Pessoa, o planejamento urbano municipal tem incorporado cada vez mais um caráter neoliberal, especialmente a partir da implementação do Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável, mais conhecido como Programa João Pessoa Sustentável, desenvolvido em 2016 e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Miranda, Lívia *et. al.*, 2022).

De acordo com Nascimento *et al* (2023), o programa assume um papel norteador na revisão do Plano Diretor Municipal, orientando não apenas a produção do espaço urbano do município, mas também introduzindo a participação de empresas de

consultoria nacionais e internacionais, além do controle exercido por agentes financeiros multilaterais. Dessa forma, o João Pessoa Sustentável se insere na lógica dos planos estratégicos, na qual o desenvolvimento da cidade é orientado por práticas de mercado, priorizando interesses econômicos globais em detrimento das necessidades locais (Maricato, 2013).

Somado a isso, Grandes Projetos Urbanos (GPUs) têm sido implementados na capital paraibana, como o Complexo Turístico do Cabo Branco, iniciativa do Governo da Paraíba, e a execução de projetos de requalificação urbana e ambiental de assentamentos populares, como o projeto do Complexo Beira-Rio (CBR), que inclui a implantação de um Parque Linear nas margens do Rio Jaguaribe, obra da Prefeitura Municipal, no âmbito do Programa João Pessoa Sustentável.

Esses empreendimentos imobiliários têm se sobreposto a áreas socialmente vulneráveis da cidade, as quais

(...) na maioria das vezes, encontram-se inseridas de maneira mais precária nos espaços urbanos agora cobiçados para planos de captura de mais-valias urbanas, via projetos de renovação urbana e/ou requalificação urbana e ambiental, como o do CBR (Nascimento *et al.*, 2023, p.14).

Assim, os terrenos valorizados passam a atender os interesses do mercado imobiliário, em um processo acelerado por mudanças na legislação urbana, que buscam flexibilizar o uso do solo para atender aos interesses privados, muitas vezes sem considerar as necessidades reais da população local, o que contribui para a exclusão social e a perda de qualidade de vida dos moradores dessas áreas (Miranda, Lívia *et. al.*, 2022).

## **1.2 ASSENTAMENTOS POPULARES**

A fim de discutir sobre os assentamentos populares, é preciso destacar que não há consenso nessa nomenclatura, existindo uma variedade de vocábulos para nomear os assentamentos urbanos dessa natureza. A Política Nacional de Habitação (PNH), elaborada em 2004, estabelece a utilização do termo Assentamentos Precários para se referir a aglomerados urbanos caracterizados pela precariedade habitacional e irregularidade fundiária. Já o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), reformulou recentemente a denominação Aglomerados Subnormais, empregada desde

1991, passando a adotar Comunidades e Favelas Urbanas, após ampla consulta entre movimentos sociais comunidade acadêmica e órgãos públicos (IBGE, 2024)<sup>1</sup>.

Neste trabalho se optou por empregar a expressão Assentamentos Populares, dado o entendimento de que são os grupos sociais excluídos, compostos pelas camadas populares da sociedade, as quais usualmente habitam as áreas da cidade marcadas pela autoconstrução do espaço e insegurança de posse. A terminologia também é empregada por Cavalcanti *et al* (2016) em capítulo que busca caracterizar os assentamentos precários da região metropolitana do Recife, presente na publicação *Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Isto posto, a ocupação de terras, a autoconstrução de moradias e a conseqüente formação de assentamentos populares está intimamente relacionada à exclusão dos setores de baixa renda ao mercado formal, seja pelo preço elevado da terra urbanizada, ou pela sobre-regulação do uso do solo, a qual torna as condições de ocupação definidas pela legislação urbana praticamente inalcançáveis para as camadas populares (Smolka, 2002).

Segundo Maricato (2013), essa realidade se configura como um processo estrutural na provisão de habitação no Brasil, apontando ainda que

(...) apesar de ilegal, ela [*a invasão de terras*] é institucional: é funcional para a economia (barateamento da força de trabalho) e também para o mercado imobiliário privado, e é ainda funcional para a orientação dos investimentos públicos dirigidos pela lógica da extração concentrada e privatista da renda fundiária (Maricato, 2013, p.82-83, apud Maricato, 1987, 1996, 2000).

Além disso, Smolka (2002) levanta a discussão de que a informalidade desses assentamentos não é apenas reflexo das condições socioeconômicas precárias, mas também alimenta um ciclo de pobreza que perpetua a vulnerabilidade das populações que recorrem a ela, reforçando assim a exclusão social e a segregação urbana.

---

<sup>1</sup> Nery, Carmen; Britto, Vinicius. Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais. Agência de Notícias IBGE, 23 jan. 2024. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais#:~:text=O%20IBGE%20constatou%20que%20alguns,da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988>>.

A fim de lidar com os assentamentos populares existentes, a Regularização Fundiária Urbana (REURB), regulamentada pela Lei nº 13.465/2017, se apresenta como uma estratégia conveniente para a gestão pública (Smolka, 2002). Entretanto, como discutido por Iracheta e Smolka (2000), legalizar esses espaços não garante o rompimento do ciclo vicioso da informalidade, visto que à medida que o Estado intervém, os preços das terras aumentam, assim como os custos de vida, advindos da instalação dos serviços básicos de infraestrutura, gerando assim novas pressões urbanas que empurram a população mais pobre para novas áreas informais.

Sendo assim, é necessário adotar uma visão mais abrangente dos programas de regularização fundiária, indo além de soluções pontuais para cada assentamento, de forma a contemplar políticas que regulamentem o valor da terra urbanizada, equilibrando as regras do mercado imobiliário.

Ademais, Denaldi (2009) indica a importância de categorizar e caracterizar esses assentamentos que são permeados por particularidades físico-espaciais, uma vez que, para aprimorar as políticas públicas e ações de urbanização, é necessário levar em consideração essas especificidades. Nesse sentido, a autora elenca quatro tipologias de assentamentos precários: cortiços, conjuntos habitacionais degradados, favelas e loteamentos irregulares, sendo os últimos os mais relevantes para o presente estudo.

As **favelas**, também chamadas de comunidades, vilas, mocambos, etc, a depender da região do país, tem como características principais a ocupação espontânea a partir da invasão de terras privadas ou públicas, muitas vezes de difícil urbanização, como margens de rios ou morros, e uma morfologia marcada pela indefinição dos "lotes", conectados por vielas estreitas, que não possibilitam o tráfego de veículos. Já os **loteamentos irregulares**, apesar de também apresentarem falta de direito à propriedade, caracterizam-se por um sistema viário de traçado regular, facilitando a execução de obras públicas. Apesar disso, a subdivisão de lotes ao longo do tempo, particularmente no interior das quadras, leva o loteamento a adquirir características morfológicas das favelas (Denaldi, 2009).

Além de conhecer a natureza dos assentamentos, também é indicado caracterizá-los a partir "do tipo e grau de precariedade e inadequação" (Denaldi, 2009, p.112), tendo em vista suas condições físicas. Assim, é possível identificar o tipo de intervenção necessária, como por exemplo regularização fundiária, implantação de infraestrutura básica ou adequação das unidades habitacionais. Deste modo, classificamos como: **consolidados**, quando já possuem infraestrutura básica e não precisam de

intervenções físicas, mas que podem apresentar irregularidade fundiária ou deficiências habitacionais; **consolidáveis**, os quais possuem potencial de reordenamento e recuperação urbanística e ambiental, necessitando ou não de remoções; ou **não consolidáveis**, normalmente localizadas em áreas *non aedificandi*, sem condições de passar por uma urbanização, exigindo, então, a remoção e reassentamento das famílias (*ibid.*).

Nesse contexto, Marcelo Lopes de Souza (2020) sinaliza que o planejamento urbano deve ser uma ferramenta de articulação entre as múltiplas dimensões das intervenções realizadas no território, definido como

um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou comunidade, os *insiders*) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os *outsiders*) (Souza, 2000, p. 86).

Portanto, a promoção de soluções que atendam tanto às necessidades imediatas das populações, quanto à transformação estrutural dos espaços urbanos, contribuiriam assim com a autonomia dos indivíduos, a partir da promoção da justiça social e garantia da qualidade de vida.

### 1.3 ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento da política urbana previsto no Artigo 4º da Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Segundo Rolnik e Santoro (2013), “as ZEIS têm sido largamente utilizadas como instrumento de reconhecimento da posse, garantia do direito à moradia, evitando remoções forçadas, muitas vezes violentas” (*ibid.*, p. 8), demonstrando que o principal objetivo desse zoneamento diferenciado é incluir a população em situação de vulnerabilidade social no direito à cidade e à terra urbana, como também sugere o Guia para Regulamentação e Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos.

Segundo este Guia, elaborado em 2009 pela Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, existem dois principais tipos de ZEIS:

ZEIS 1: Áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos precários tais como: favelas e assemelhados, cortiços, loteamentos e

conjuntos habitacionais irregulares, habitados por famílias de baixa renda.

ZEIS 2: Áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social (Brasil, 2009, p.25).

Historicamente, as ZEIS surgem na década de 1980, no contexto das discussões sobre a Reforma Urbana, alavancadas pelo processo de redemocratização do país, quando se buscava estratégias para regular a dinâmica da produção imobiliária a fim de combater a exclusão territorial (Rolnik, 1997). As primeiras iniciativas nesse sentido ocorreram em nível municipal, nas cidades de Recife (PE), com o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), e em Belo Horizonte (MG), com o programa de urbanização PROFAVELA.

Moraes (2020), em uma revisita ao PREZEIS, reforça a importância das Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de regulação urbanística inclusiva no Brasil, possibilitando a regularização fundiária e urbanística de assentamentos populares, com o favorecimento da permanência dos grupos de baixa renda em seus territórios de origem, a partir da proteção de seus moradores contra a especulação imobiliária.

Isso é possível com a adoção de parâmetros urbanísticos específicos que respeitem as configurações e padrões de ocupação originais desses assentamentos, como, por exemplo, com a adoção de uma área máxima de lote que venha a impossibilitar o estabelecimento de empreendimentos de maior porte (Moraes, 2020).

Além disso, as ZEIS tipo 2, ou de vazios, possibilitam a criação de reservas fundiárias melhor localizadas para os mercados populares, e, quando demarcadas próximas às ZEIS 1, podem atender às famílias que venham a ser reassentadas devido a obras de urbanização em seus assentamentos originais (Rolnik e Santoro, 2013).

Dessa forma, enxerga-se as ZEIS como um instrumento ímpar na prática de um planejamento urbano que incorpora o **zoneamento de prioridades**. Segundo Souza (2020), esse tipo de zoneamento alternativo vai além da divisão espacial baseada nos usos do solo ou na densidade urbana vigente, mas sinaliza as áreas mais precárias em infraestrutura, onde deveriam ser concentrados os investimentos públicos, invertendo assim a lógica vigente em que o Estado privilegia os bairros já consolidados.



# Capítulo 2

*Metodologia e*  
Estudos de caso

No presente capítulo, são apresentados os processos empregados para análise do objeto de estudo em suas diferentes dimensões. Primeiramente, explicita-se como o recorte espacial foi delimitado; posteriormente, tem-se a descrição dos procedimentos de coleta e exploração dos dados, que compõem a leitura histórica, social, física e legal da Comunidade Aratu; por fim, expõe-se o produto da pesquisa de dois estudos de casos, que subsidiam a proposta final deste trabalho.

## **2.1 DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

O assentamento popular escolhido como objeto de estudo denomina-se Comunidade Aratu. Nesse sentido, explicita-se a decisão de incorporar o termo Comunidade ao nome Aratu, dada a utilização frequente deste vocábulo, pela população de João Pessoa, para se referir a assentamentos como esse, tornando-o indissociável do nome próprio de cada um.

A escolha do objeto justifica-se pela sua inserção em um processo de regularização fundiária dirigido pela Companhia Estadual de Habitação Popular do Estado da Paraíba (CEHAP), conquista alcançada através da luta dos seus moradores desde 2022. Além disso, o assentamento é tema da Especialização em Assistência Técnica em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia (ATAU+E), assim como de cinco projetos de extensão vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em andamento entre 2024 e 2025 e acompanhados pelo TRAMA, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAU), da UFPB, o que possibilitou uma aproximação com o território desde junho de 2024. Esta proximidade despertou os questionamentos que levaram à consolidação da presente pesquisa.

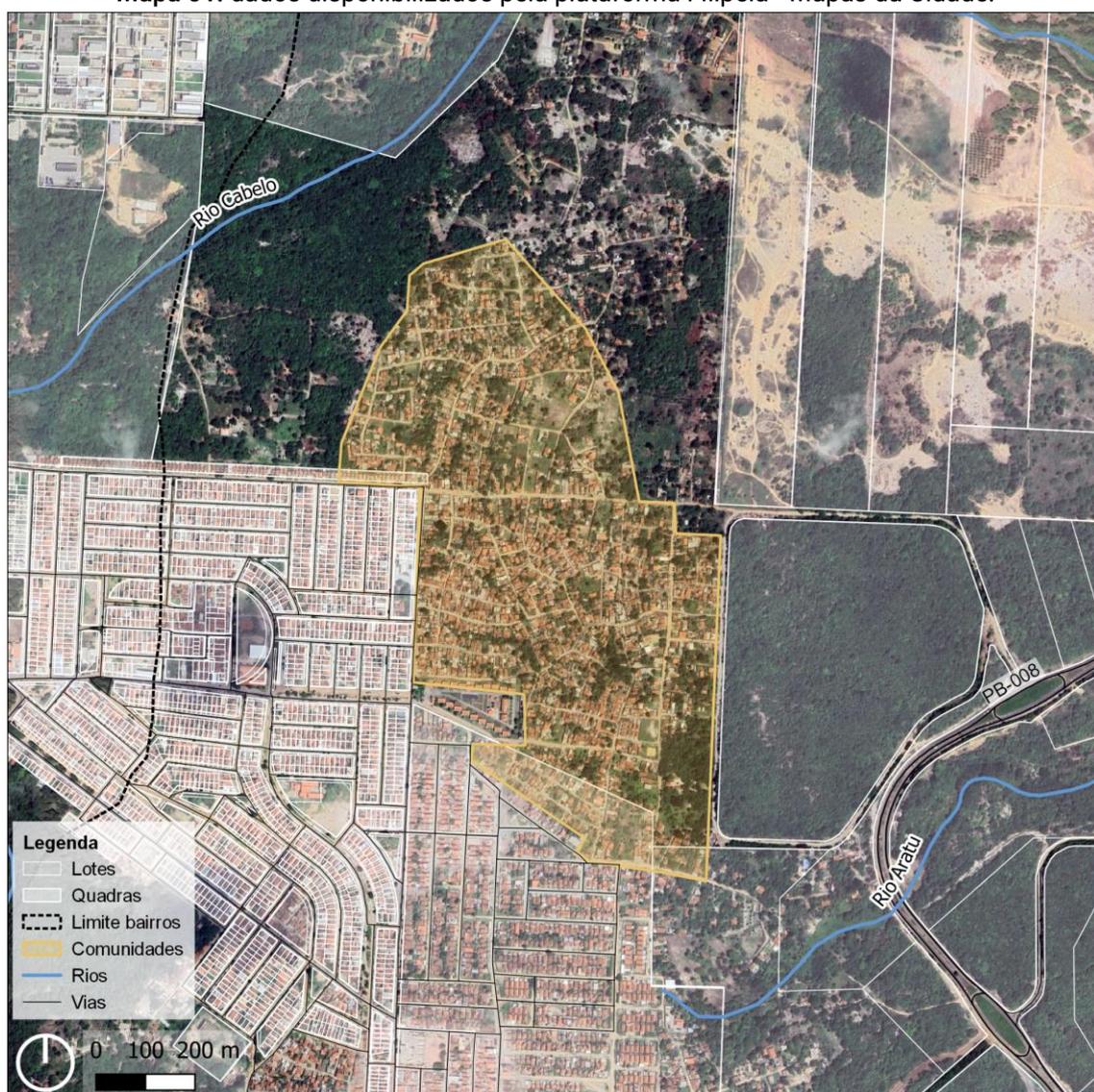
A delimitação do perímetro de análise, por sua vez, encontrou respaldo no arcabouço metodológico traçado pelo Guia para Mapeamento e Reconhecimento de Assentamentos Precários (Brasil, 2010), elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério da Cidade. Este guia identifica sob o termo “assentamento precário” uma área do perímetro urbano predominantemente residencial, com más condições de infraestrutura, irregularidade fundiária, e origens que remontam a processos de ocupação informal. Pode-se afirmar, nesse sentido, que o Guia fornece ferramentas aos agentes públicos locais para preencher a lacuna existente na base de dados sobre esses assentamentos no Brasil.

Desse modo, entende-se aqui como possibilidade o aprimoramento da execução das ações de regularização fundiária e urbanística preconizadas pela Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, em um contexto de investimento público voltado às ações de urbanização de favelas, a partir dos recursos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Brasil, 2010).

O primeiro passo para reconhecimento desses territórios foi a **Coleta das Informações Cartográficas Disponíveis**; no caso da Aratu, foram encontrados os resultados da pesquisa de Favelas e Comunidades Urbanas, divulgados pelo Censo 2022 do IBGE, que validam a área da Aratu como tal, mas não apresentam informações relevantes ao presente estudo, visto que os dados publicados até o momento correspondem ao universo de favelas do município de João Pessoa como um todo. Em contrapartida, foi possível acessar dados por setores censitários, os quais permitem uma maior precisão espacial das informações já disponibilizadas pelo órgão, relacionadas às características populacionais e domiciliares.

Diante da necessidade de espacializar as informações da área de estudo para que a mesma pudesse ser analisada, foi necessário proceder à Escolha de uma Base Cartográfica (BRASIL, 2010); logo, a plataforma online Filipéia - Mapas da Cidade foi acessada na intenção de obter os dados georreferenciados disponibilizadas pela prefeitura de João Pessoa. Entretanto, uma lacuna importante nesta base de dados da capital pôde ser observada, devido à ausência do mapeamento dos elementos urbanos da Comunidade Aratu, como vias, quadras e lotes; o único dado disponível nesta base referente à Comunidade Aratu reduz-se a um polígono categorizado como 'Comunidade' (Mapa 01).

Mapa 01: dados disponibilizados pela plataforma Filipéia - Mapas da Cidade.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Filipéia (2024).

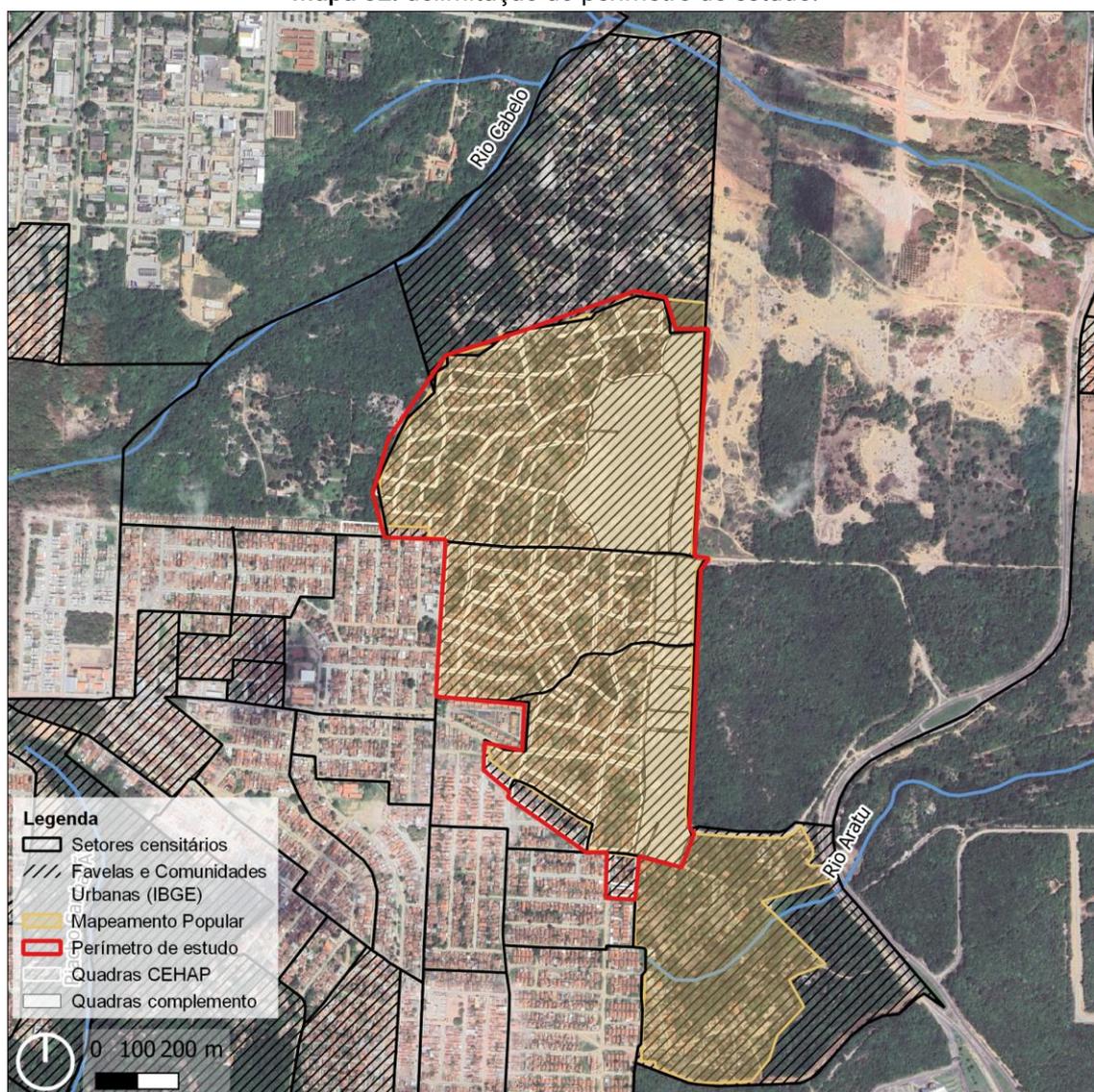
Dessa maneira, buscou-se alternativas para acessar o mapeamento institucional da área com a CEHAP, que já vinha desenvolvendo-o, visto o processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB) que encabeça ali. Além disso, objetivando a incorporação de uma visão dos moradores da Aratu sobre seu próprio território, também se recorreu ao Mapeamento Popular promovido pela Secretaria das Periferias, do Ministério das Cidades, em conjunto com a população local. O produto dessa atividade encontra-se disponível no OpenStreetMaps (OSM), mapa mundial colaborativo.

Ressalta-se que a falta de informações sobre a Aratu na principal plataforma de democratização de dados da cidade de João Pessoa não é um caso isolado. Segundo Maricato (2013), a cidade ilegal não é cadastrada e tal invisibilização dificulta o

planejamento e a gestão adequados, além de ser funcional para interesses patrimonialistas, uma vez que tais processos não incorporam informações sobre a realidade dos assentamentos populares no pensar a cidade.

Após este conjunto de constatações, foi possível delimitar a área de estudo a partir da confrontação dos dados levantados, seguindo os Procedimentos de Mapeamento Preliminar indicados pelo guia do Ministério das Cidades: a área incluída na REURB - única que apresentava delimitação de quadras e lotes, foi estendida até os limites dos setores censitários a ela sobrepostos, a fim de permitir um melhor manuseio e precisão dos dados analisados (Mapa 02).

Mapa 02: delimitação do perímetro de estudo.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2022); OSM (2025); CEHAP (2024).

## 2.2 POSTURA METODOLÓGICA

A postura metodológica adotada no presente trabalho é fomentada pelos conceitos recém apresentados no capítulo de fundamentação teórica. Logo, após a delimitação do perímetro de estudo, foram estabelecidas quatro dimensões de análise: a **histórica**, a **social**, a **espacial** e a **legal**.

A **dimensão histórica** surge da necessidade de compreender a produção do espaço da Comunidade Aratu, a partir da atuação dos diferentes agentes sociais envolvidos na sua transformação ao longo do tempo. Dessa maneira, investiga-se o processo de ocupação do território até a regularização fundiária pela qual está passando. Essa leitura foi realizada através de imagens de satélite, pesquisas bibliográficas e entrevista exploratória com defensora pública do estado da Paraíba. O roteiro da entrevista está descrito no **Apêndice A** deste trabalho.

Por outro lado, a **dimensão social** foi estabelecida considerando a importância de examinar as características da população residente, sua condição socioeconômica e a relação com o espaço em que vivem. Nesse sentido, o conjunto de informações de cunho social foram herdadas de atividades realizadas no âmbito da extensão universitária, através da participação em momentos como o Mapeamento Popular, promovido pelo Programa Periferia Viva, em agosto de 2024 (**Imagem 01**). Além disso, quando já avançada a escrita deste trabalho, foram igualmente realizadas visitas de campo, a fim de registrar a atual situação da Aratu.

Imagem 01: composição fotográfica da atividade de mapeamento realizada com lideranças e crianças da Comunidade Aratu



Fonte: acervo Periferia Viva (2024)

Outrossim, fez-se uma sistematização dos dados do Censo de 2022, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, em conjunto com o Relatório do Diagnóstico Técnico (2021) da revisão do Plano Diretor de João Pessoa, subsidiam a leitura dos aspectos demográficos e de infraestrutura do assentamento, tratada nessa dimensão de análise por refletir diretamente na condição socioeconômica da população, aspecto sobre o qual havia uma ausência de dados.

Na presente pesquisa, se analisou a densidade demográfica e a média de moradores em domicílio por setor censitário, e informações sobre as características populacionais, como sexo, idade, alfabetização, cor e raça, além de dados relacionados

à condição dos domicílios recenseados, procedendo-se, quando possível, a comparações entre os dados do assentamento e do município de João Pessoa.

A **dimensão espacial** foi apreendida por meio de uma análise morfológica da área, tendo em vista os conceitos expressos por Lamas (2000) e Panerai (2006); entretanto, em razão das particularidades encontradas em assentamentos como o estudado, foi ainda preciso levar em consideração outros aspectos físicos da Aratu. A esse respeito, Denaldi (2009) elenca, para a caracterização dos assentamentos populares, a análise da **condição do terreno** e do **traçado urbano**, assim como ressalta a necessidade de investigar a condição de moradia, a infraestrutura urbana e as intervenções já realizadas pelo Estado, aspectos abordados, para fins desta pesquisa, na dimensão social de análise.

O terreno pode ser classificado como “adequado”, quando for possível sua consolidação; a categoria “inadequada” é sinalizada, por sua vez, quando há necessidade de estudar a viabilidade das obras para sua consolidação; o terreno é considerado “impróprio”, indicando que a área não é consolidável, como em ocupações sobre “gasodutos e oleodutos, faixas de proteção de ferrovias e rodovias, aterros sanitários, lixões” (Denaldi, 2009. p.113) e demais áreas *non aedificandi*. Já em relação ao traçado urbano, investigado na análise morfológica descrita a seguir, o assentamento é caracterizado como “aglomerado”, caso apresente vias estreitas sem capacidade de tráfego de veículos de médio porte na maior parte de sua extensão; ou com “traçado regular”, quando há acesso facilitado às moradias por veículos de médio porte (*ibid.*).

Ademais, objetivando investigar o atual padrão de ocupação do assentamento, foi necessário entender como seu tecido urbano se constitui a partir da sobreposição da **rede de vias**, dos **parcelamentos fundiários** e das **edificações**. Dessa maneira, Panerai (2006) enfatiza a decomposição desses elementos como ferramenta de entendê-los isoladamente, para então analisar a articulação entre eles, o que reflete diretamente no ordenamento do espaço.

Já Lamas (2000), além de estabelecer diferentes elementos morfológicos, também reconhece três dimensões espaciais, ou escalas para compreensão da forma urbana, diferenciadas por suas unidades de leitura: a **escala da rua** (dimensão setorial); a **escala do bairro** (dimensão urbana), na qual o estudo se debruçou; e a **escala da cidade** (dimensão territorial).

A escala do bairro pode ser entendida através da identificação das vias e traçados, quarteirões, praças, monumentos, jardins e áreas verdes, correspondentes “às partes homogêneas identificáveis” (Lamas, 2000, p. 74). Além disso, essa escala é composta por partes menores, como os edifícios - elemento mínimo da escala da rua, e dos lotes ou parcela fundiária. Outrossim, também depende da sua conexão com o restante da cidade, o que já constitui a dimensão territorial da análise.

Dessa forma, aborda-se esses elementos ao longo do trabalho a fim de articular os diferentes níveis de planejamento com enfoque na escala do bairro, visto que é nela em que se enquadra o objeto de estudo. Ainda se agrega à pesquisa uma análise sobre o processo de ocupação do assentamento, descrito da dimensão histórica, respeitando o que aponta o autor sobre o estudo morfológico que:

deve necessariamente tomar em consideração os níveis ou momentos de produção do espaço urbano, níveis esses que possuem, dentro da disciplina urbanístico-arquitetônica, a sua lógica própria, articulada sobre estratégias político-sociais. Um estudo morfológico deve também identificar os níveis de produção da forma urbana e as suas inter-relações (Lamas, 2000, p.39).

Assim, os elementos de composição do espaço foram explorados através da elaboração de mapas por meio do QGis, programa livre com código-fonte aberto. Dessa maneira, produziu-se uma análise da dimensão das quadras e lotes, bem como da testada e do contato com a via deste último; o traçado urbano, por sua vez, é estudado a partir de suas dimensões, revestimento e hierarquia. Já a identificação das áreas *non aedificandi* se deu por meio da análise de dados ambientais da Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), e do mapeamento das áreas com risco de desastres ambientais, desenvolvido pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Por fim, a **dimensão legal** teve como objetos de análise o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade de João Pessoa, revisados em 2024, bem como a Minuta de Lei do Parcelamento do Solo da capital, sendo analisados o corpo do texto e os parâmetros instituídos por essas legislações. Dessa forma, foi possível entender como o planejamento urbano pensa a área de estudo para os próximos anos, para então confrontar essa informação com a leitura feita nas demais dimensões, no capítulo de conclusão deste trabalho.

Quadro 01: categorias de análise

<b>Dimensão histórica</b>			
<b>Agentes sociais</b>			
Grupos sociais excluídos	Estado	Promotores imobiliários	
<b>Dimensão social</b>			
<b>Aspectos demográficos</b>	<b>Infraestrutura</b>	<b>Serviços públicos</b>	
Densidade demográfica	Abastecimento de água	Transporte coletivo	
Média de moradores por domicílio	Destinação do esgoto	Equipamentos de saúde	
Gênero	Destinação do lixo	Equipamentos de educação	
Cor e raça	Domicílios com banheiro	Equipamentos de lazer	
Idade	Acesso à energia elétrica		
Alfabetização	Condições das unidades habitacionais		
<b>Dimensão espacial</b>			
<b>Escala do bairro</b>		<b>Escala da rua</b>	
Vias	Largura	Lotes	Área
	Revestimento		Testada
	Hierarquia		Acesso viário
Quadras	Área	Situação do terreno	Edificável ou não
<b>Dimensão legal</b>			
<b>Plano Diretor</b>	<b>Lei de Uso e Ocupação do Solo</b>	<b>Minuta da Lei de Parcelamento do Solo</b>	
Índice de aproveitamento	Taxa de ocupação	Comprimento de quadra	
	Taxa de área permeável	Testada mínima de lote	
	Recuos	Área mínima de lote	

Fonte: elaboração própria (2025)

### 2.3 ESTUDOS DE CASO

No intuito de conhecer diferentes propostas de parâmetros urbanísticos pensados para assentamentos populares, foram examinados dois documentos que dizem respeito à regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social no nordeste brasileiro.

Primeiro, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), de 1995, da cidade de Recife, em Pernambuco. E, em seguida, o processo de construção da Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo da ZEIS Praia do Futuro II B, localizada em Fortaleza, no Ceará, documento este que compõe o Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da área.

### 2.3.1 PREZEIS

O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) - Lei N° 16.113/1995 teve como objetivo definir normas e procedimentos para reconhecimento, urbanização e regularização fundiária das ZEIS de Recife, assim como estabelecer um sistema de planejamento e gestão participativa dessas zonas especiais.

Inicialmente, o Projeto de Lei do PREZEIS foi elaborado devido à ausência de parâmetros que orientassem a regularização dos assentamentos recém reconhecidos como áreas especiais, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife - Lei N° 14.511, de 1983. Dessa forma, em 1987, ele foi aprovado e, em 1995, uma revisão foi sancionada, "representando o aprimoramento dos parâmetros urbanísticos e dos mecanismos e procedimentos de gestão" nele contidos (Miranda; Moraes, 2007, p.417).

Nesse sentido, o PREZEIS é estruturado em seis capítulos, sendo eles: (1) princípios gerais; (2) transformações das áreas em ZEIS; (3) regularização urbanística; (4) regularização fundiária; (5) instâncias dos PREZEIS; e, (6) disposições finais e transitórias.

Dentre os princípios do Plano, importa destacar a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade; o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS; a inibição da especulação imobiliária, com o intuito de evitar o processo de expulsão dos moradores; o incentivo à participação comunitária e o respeito à tipicidade e características das áreas nos processos de urbanização e regularização fundiária (Recife, 1995, p.2).

Em relação à instituição de novas ZEIS, coloca-se a necessidade de um estudo prévio de viabilidade técnica, o qual impede a consolidação de zonas especiais em áreas de risco. Além disso, é necessário que a área seja predominantemente residencial, com uma densidade de pelo menos 30 habitações por hectare, apresente infraestrutura básica precária ou inexistente, bem como compreenda em seu seio famílias cuja renda média seja igual ou inferior a três salários-mínimos (Recife, 1995).

Para fins da regularização urbanística, é estabelecida no artigo 9° da lei, uma área máxima de lote de 250m<sup>2</sup>. Nos casos em que se ultrapasse esse limite, indica-se o desmembramento que pode resultar em um novo lote com área mínima de 40m<sup>2</sup>; complemento de outro lote; ou ainda, ser destinado para área pública ou verde. Entretanto, há uma flexibilização desse artigo referindo-se aos lotes destinados à implantação de equipamentos urbanos, os quais podem exceder em até quatro vezes o

limite de área (Recife, 1995). Ademais, para regularização, preconiza-se um lote mínimo de 18m<sup>2</sup>, sendo os lotes de área inferior a esse valor, objetos de realocação, assim como aqueles lotes localizados em áreas não passíveis de construção. Além disso, a área mínima para os novos lotes do parcelamento é de 40m<sup>2</sup> e a reserva de solo virgem deve corresponder a 20% da área total do lote (Recife, 1995) (Tabela 01).

Ainda que estabelecidos esses parâmetros mínimos, o PREZEIS pressupõe a elaboração de um plano urbanístico específico para cada ZEIS, que “detalhará o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento urbano na área” (Recife, 1995, p. 3). Desse modo, é firmada a área do lote padrão, respeitando a tipicidade da zona, assim como delimita-se a rede de vias e as áreas públicas/comuns, permitindo o controle urbanístico necessário para a realização de intervenções futuras, seja de infraestrutura ou de instalação de novos equipamentos (Recife, 1995).

**Tabela 01:** parâmetros estabelecidos pelo PREZEIS

Área máx. lote	Área mín. lote - regularização	Área mín. lote - parcelamento	Reserva de solo virgem
250m <sup>2</sup>	18m <sup>2</sup>	40m <sup>2</sup>	20% da área do lote

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Recife (1995)

No que concerne à regularização fundiária, o instrumento regulamentado para sua promoção é a Concessão de Direito Real de Uso, nos casos de transferência de bens públicos, sendo proibida sua doação. Assim, é concedido o direito real de uso gratuito pelo prazo de 50 anos, passíveis de renovação pelo mesmo período, para áreas que não ultrapassem 150m<sup>2</sup>. Ainda que a área ocupada seja superior, respeitando o máximo de 250m<sup>2</sup>, é possível regularizá-la de forma onerosa, ou reintegrar a área excedente ao Município, que deve utilizá-la na ampliação de outros lotes, em áreas verdes, ou vias de circulação (Recife, 1995). Segundo Miranda e Moraes (2007), a Concessão de Direito Real de Uso “acaba tendo dificuldades para ser aceita entre os moradores Zeis (*sic*), por não implicar a aquisição de direitos equivalentes aos da transferência da propriedade” (Miranda e Moraes, 2007, p 428).

A fim de garantir a gestão participativa, o PREZEIS prevê a instituição de uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), para cada ZEIS reconhecida, além do Fórum Permanente do PREZEIS, os quais têm como objetivo, respectivamente, acompanhar a elaboração dos planos de urbanização e regularização, e articular os diferentes segmentos do PREZEIS, sendo espaços de discussão e deliberação, assim

como de capacitação e divulgação acerca da temática. Nesse âmbito, Moraes (2020) aponta que

apesar da proposta inovadora de cogestão do Prezeis, o poder de decisão sobre as ações e intervenções nos assentamentos e nas ZEIS sempre esteve concentrado nos governos, condicionados pelos interesses econômicos e políticos que predominam na produção do espaço, principalmente os imobiliários (Moraes, 2020, p.10).

Isto posto, apesar da baixa implementação de projetos de urbanização integrais e do baixo número de titulações, com a predominância de intervenções pontuais na área das ZEIS (Moraes, 2020), o PREZEIS continua sendo uma referência no que concerne ao seu aparato regulatório, “contribuindo com a permanência da população de baixa renda em suas comunidades e no Recife” (Moraes, 2020, p.15).

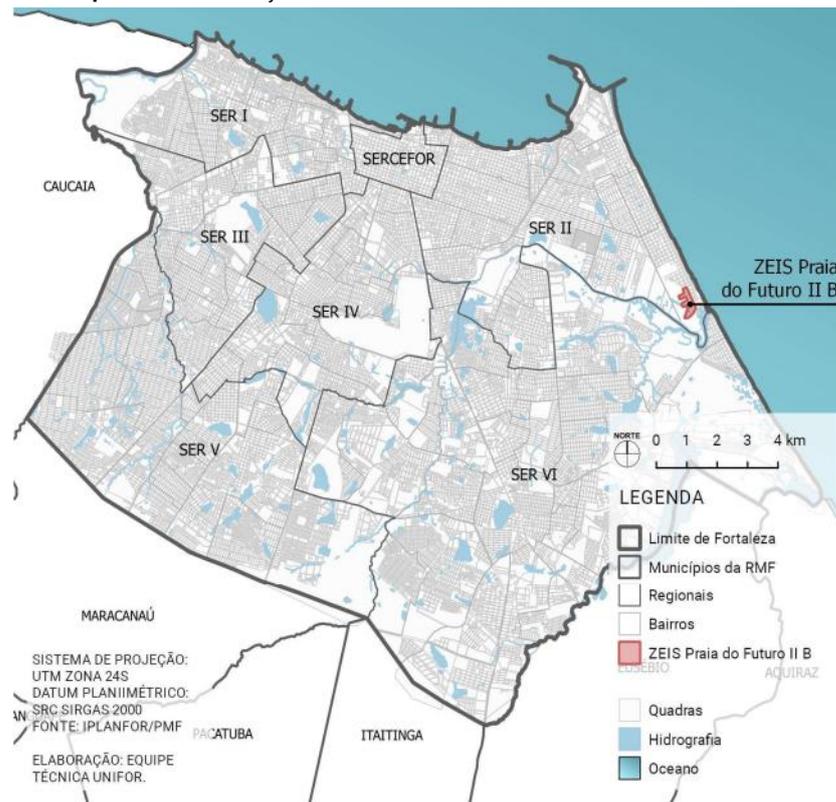
### 2.3.2 ZEIS Praia do Futuro

Em Fortaleza, no Ceará, as Zonas Especiais de Interesse Social são previstas no Plano Diretor da cidade - Lei N° 14.020/2009, e precisam ser regulamentadas por lei específica, a partir da elaboração de um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), entendido como

(...) um conjunto de ações integradas que visam ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o Município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais e de mobilidade e acessibilidade urbana (Fortaleza, 2009, p.91).

Para este estudo de caso, escolheu-se analisar, dentre as 12 ZEIS prioritárias de Fortaleza, a ZEIS Praia do Futuro II B, devido a sua proximidade morfológica e à quantidade de habitantes, ambas correspondentes àquelas da Comunidade Aratu. Nesse sentido, a ZEIS Praia do Futuro II B se localiza no bairro de mesmo nome e é composta por um assentamento precário denominado Caça e Pesca/Barra do Cocó, apresentando uma população de 6.139 habitantes e uma área de 237.839,69m<sup>2</sup>, segundo o Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário (2019) (Mapa 03). Além disso, está em uma área ambientalmente frágil de dunas fixas, sendo a porção leste do seu território inserida na Zona de Interesse Ambiental da Praia do Futuro, e seu lado oeste, na Zona da Orla - Trecho VII (Fortaleza, 2019).

**Mapa 03:** localização da ZEIS Praia do Futuro II B em Fortaleza.



Fonte: Fortaleza (2019)

O Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) desta ZEIS foi fruto de uma parceria, realizada em 2018, entre o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), da prefeitura municipal, e a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), sendo estruturado em oito etapas:

- (1) Elaboração e aprovação do plano de trabalho e cronograma;
- (2) Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário;
- (3) Elaboração do Plano de Regularização Fundiária;
- (4) Normatização especial de parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo;
- (5) Elaboração do Plano Urbanístico;
- (6) Elaboração de Geração de Trabalho e Renda;
- (7) Elaboração do Plano de Participação Comunitária e Desenvolvimento Social;
- (8) Compatibilização dos Produtos e Finalização.

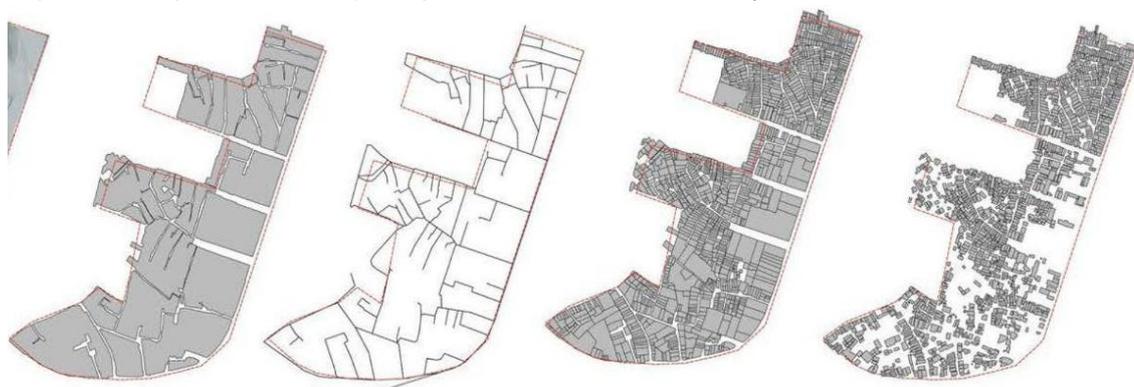
Dessa forma e para o presente trabalho, analisou-se especificamente o processo de elaboração e o produto da Etapa 4 - Normatização Especial de Parcelamento, Edificação, Uso e Ocupação do Solo, correspondente a um plano de regulamentação, objeto sobre o qual este trabalho se debruça. Sendo assim, esta etapa objetivava

(...) a construção coletiva dos parâmetros mínimos necessários para o processo de regularização, levando em consideração o desafio de alcançar certas garantias de dignidade das condições de moradia ao mesmo tempo que se viabiliza um processo de regularização fundiária sustentável (Fortaleza, 2019, p.10).

Em relação à metodologia empregada para o desenvolvimento deste amparo legal, organizaram-se três linhas de ação: (1) Levantamento pormenorizado da morfologia urbana; (2) Capacitação sobre parâmetros urbanísticos; e (3) Elaboração da normatização do uso, edificação, ocupação e parcelamento do solo, descritas a seguir.

Para apreender a morfologia urbana da Praia do Futuro II B, foram investigados quatro elementos do desenho urbano: as quadras e as parcelas (lotes), analisados a partir de sua forma, área e densidade ocupacional; o edifício, tendo em vista sua orientação de implantação e alinhamento; e o sistema viário, levando em consideração sua direção, largura e conexão (**Figura 02**). Assim, com esse levantamento, obteve-se um retrato da preexistência construída da ZEIS, bem como se criou a possibilidade de simular os cenários advindos da adoção dos parâmetros a serem estabelecidos (Fortaleza, 2019).

**Figura 02:** esquema morfológico: quadras, vias, lotes e edificações da ZEIS Praia do Futuro II B.



Fonte: Fortaleza (2019)

As quadras apresentam “grandes formas irregulares”, formando uma malha heterogênea que indica um processo de ocupação espontânea, apesar da presença de três quadras classificadas como “regular e quadrangular”. Além disso, identifica-se que a maior densidade habitacional se localiza na porção mais irregular da ZEIS (Fortaleza, 2019).

Nos lotes, por sua vez, prevalece a forma “retangular e regular”, tendo a maioria um contato direto com as vias e orientação sudeste-nordeste, fator relativo à topografia local. Ademais, 97% dos lotes têm área superior a 30m<sup>2</sup> e 5,1% têm testada inferior a 3m (Fortaleza, 2019).

Por fim, as vias se colocam como irregulares e descontínuas, respeitando, em sua maioria, o caminho das águas; algumas não apresentam saída, dando acesso a lotes localizados no interior de quadras. A largura do sistema viário foi examinada a partir de faixas (<1,2m; de 1,2m a 3m; de 3m a 6m; de 6m a 11m; >11m), tendo a maioria (43,56%) entre 3m e 6m, pelas quais se sinaliza que “já é possível passar a grande maioria dos carros de serviços públicos (ambulâncias, caminhão de lixo, etc.)” (Fortaleza, 2009, p.24).

No que se refere à elaboração da normatização especial, foi necessário capacitar a comunidade sobre os parâmetros urbanos, para então realizar uma construção coletiva dos novos parâmetros, avançando “[no] entendimento do conflito estabelecido entre os valores mínimos, para tentar garantir a dignidade das casas, e a questão da viabilidade da proposta” (Fortaleza, 2009, p.26).

Dessa maneira, foram realizadas oficinas participativas divididas em quatro momentos: (1) de capacitação, sobre a temática acima citada; (2) de sensibilização, por meio de experimentações com maquetes e plantas baixas de lotes com diferentes dimensões de área e testada; (3) de análise e discussão, a partir da exposição dos lotes que não se adequariam aos valores mínimos de área e testada experimentados; e, por último, (4) de debate e pactuação dos valores mínimos para área e testada, bem como dimensão mínima da via de acesso aos lotes, após “a visualização dos impactos das decisões dos valores mínimos para a normatização especial e discussão sobre a viabilidade da aplicação destes valores no tecido real” (Fortaleza, 2009, p. 28), realizado no momento anterior.

Assim, definiu-se que, para regularização fundiária da ZEIS Praia do Futuro II B, só seriam levados em consideração os parâmetros de área do lote, testada e dimensão do acesso viário (**Tabela 02**), não sendo definidos taxa de ocupação, índice de aproveitamentos, taxa de permeabilidade, recuo, dentre outros, já que esses parâmetros, como identificado pelos participantes das oficinas, não condizem com a realidade local, a qual apresenta grande parte dos lotes inteiramente ocupados (Fortaleza, 2019).

Tabela 02: parâmetros estabelecidos para ZEIS Praia do Futuro II B

Área mín. lote	Testada	Acesso viário
35m <sup>2</sup>	2,5m	1,2m

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Fortaleza (2019).

A proposta final dos parâmetros foi pensada visando o menor número de intervenções possíveis, tendo em vista os valores mínimos para garantia da dignidade da estrutura física das habitações. Desse modo, 12,3% do total de lotes (158 lotes) apresentou algum tipo de inconformidade com os parâmetros estabelecidos para a regularização da ZEIS Praia do Futuro II B (Mapa 04).

Mapa 04: lotes inadequados quanto à Normatização Especial - ZEIS Praia do Futuro II B



Fonte: Fortaleza (2019)

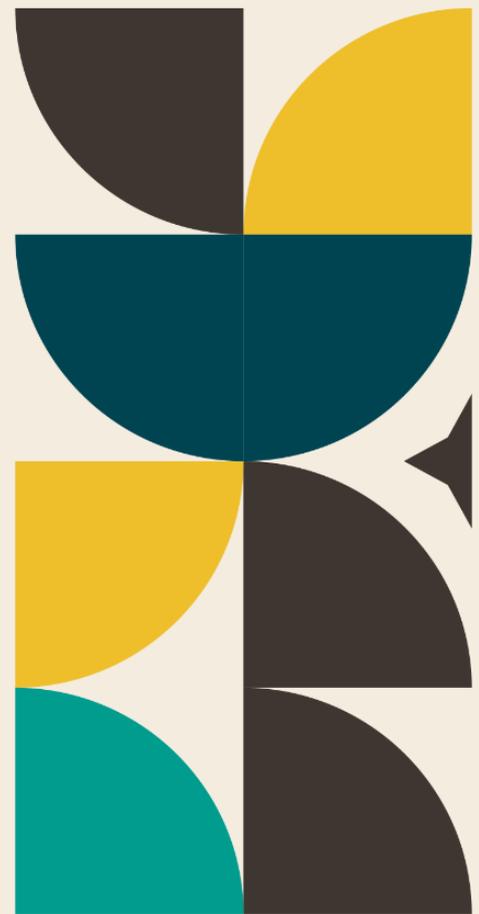
A análise dos dois estudos de caso permitiu compreender como as propostas de regulamentação urbanística podem responder às realidades de assentamentos populares reconhecidos como Zonas Especiais de Interesse Social. Tanto o PREZEIS, quanto a normatização especial da ZEIS Praia do Futuro II B, demonstram como instrumentos normativos podem dialogar com as preexistências dos territórios sobre os quais incidem. Enquanto o PREZEIS se destaca por seu pioneirismo e pela

estruturação de uma gestão participativa, ainda que limitada por entraves políticos e econômicos, a experiência de Fortaleza evidencia a importância de processos participativos para garantir a viabilidade das propostas de regularização fundiária.

**Quadro 02:** síntese dos estudos de caso

Caso	Motivações da escolha	Parâmetros propostos			
		Área mín. REURB	Área mín.	Área máx.	Reserva de solo
PREZEIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiência precursora</li> <li>- Preconiza o respeito à tipicidade</li> <li>- Busca inibir a especulação</li> </ul>	18m <sup>2</sup>	40m <sup>2</sup>	250m <sup>2</sup>	20%
ZEIS Praia do Futuro II B	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Morfologia do assentamento</li> <li>- Método de análise</li> <li>- Processo participativo</li> </ul>	Área mín.		Testada mín.	Acesso viário
		35m <sup>2</sup>		2,5m	1,2m

Fonte: elaboração própria (2025)



# Capítulo 3

*Leitura e  
Caracterização do  
Assentamento*

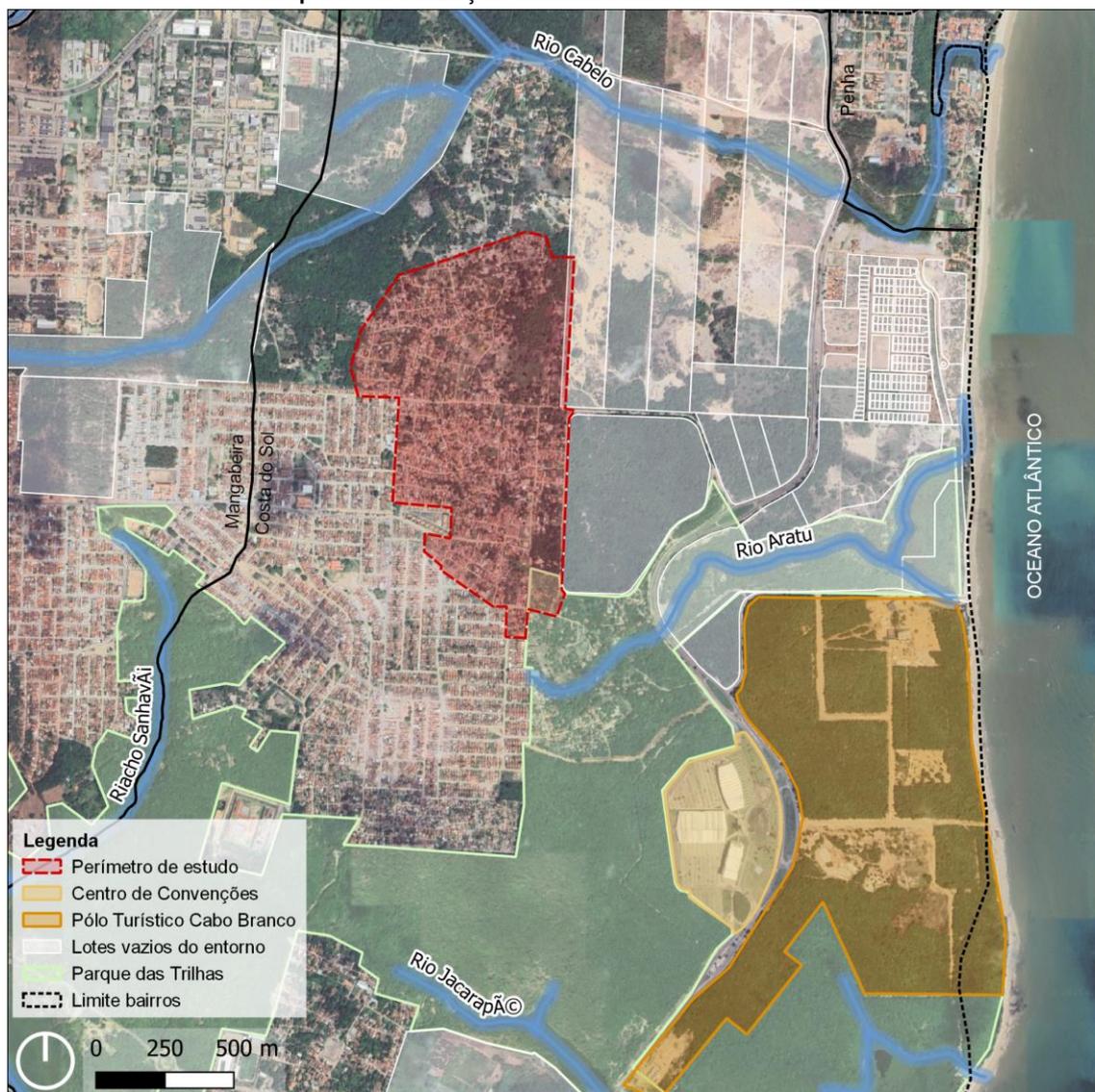
A seguir são apresentados os resultados da investigação sobre a Aratu, tendo em vista as quatro dimensões pré-estabelecidas na metodologia deste trabalho: histórica, social, física e legal. Deste modo, fez-se uma leitura do assentamento levando em consideração seus diferentes aspectos e buscando uma aproximação com o entendimento integral da realidade existente, a fim de caracterizá-lo a partir de suas particularidades para, então, poder pensá-lo enquanto objeto de planejamento urbano.

### **3.1 DIMENSÃO HISTÓRICA**

Ao longo dos últimos anos, percebe-se uma confluência de agentes sociais envolvidos na formação e transformação do espaço da Aratu, especialmente os grupos sociais excluídos e o Estado, mas também os promotores imobiliários, os quais tendem a exercer uma pressão sobre a área. Neste sentido, este tópico tratará do processo histórico de ocupação do assentamento, atentando para a atuação desses diferentes atores.

João Pessoa tem 13,23% de sua população residente em 157 favelas e comunidades urbanas presentes na capital (IBGE, 2022); um desses assentamentos é a Comunidade Aratu, localizada no Bairro Costa do Sol, que, segundo o censo de 2022, abriga, aproximadamente, 3.000 pessoas e se encontra entre o bairro de Mangabeira e o Pólo Turístico Cabo Branco, no entorno do Parque Estadual das Trilhas (**Mapa 05**).

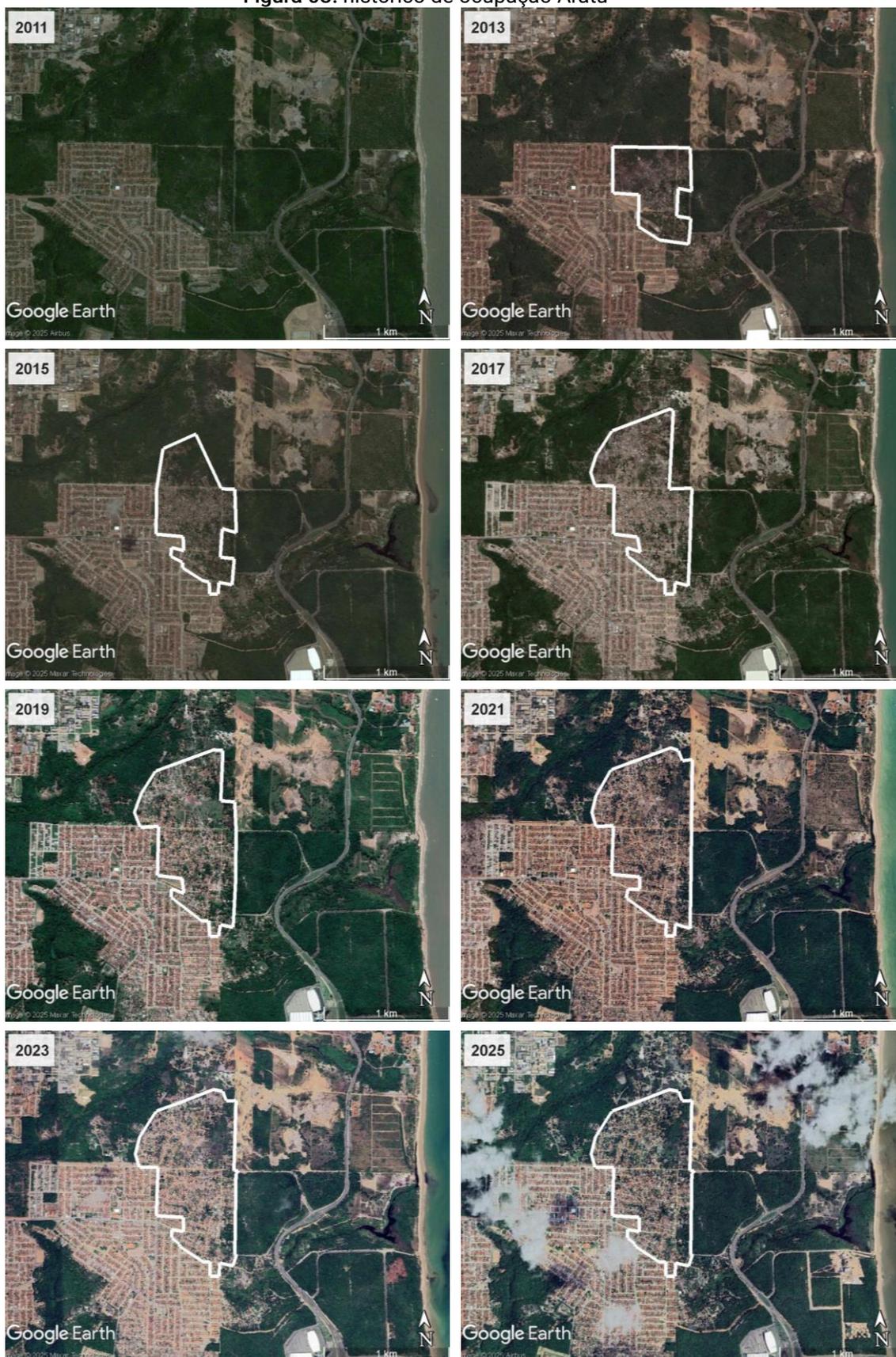
Mapa 05: localização Comunidade Aratu e entorno.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de João Pessoa (2024).

Através de imagens de satélites, notou-se que os primeiros imóveis do assentamento surgiram no ano de 2013, em concomitância com a construção do conjunto Cidade Madura, condomínio horizontal construído pelo Estado da Paraíba, com 40 unidades habitacionais destinadas às pessoas idosas. Já em 2017, vê-se a consolidação da primeira área de ocupação, conhecida como Aratu 1, além de sua expansão na direção norte, denominada Aratu 2, a qual se adensa a partir de 2019 (Figura 03). Ainda analisando as imagens, fica evidente que o perímetro de estudo é fruto de um parcelamento irregular, visto o contraste entre a sua forma e a do entorno.

Figura 03: histórico de ocupação Aratu



Fonte: elaboração própria a partir de dados de Google Earth Pro (2025).

Por meio de consultas em plataformas de notícias e entrevista exploratória com defensora lotada na Defensoria Pública do Estado da Paraíba (DPE), constatou-se que esse processo de formação se deu através da ocupação de uma área pertencente à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por uma população excluída do mercado formal de terras, denominadas por Corrêa (2004) de grupos sociais excluídos. Foram essas pessoas que lotearam irregularmente a área e passaram a auto construir suas moradias, sem acesso a qualquer tipo de infraestrutura urbana.

Na pesquisa de Medeiros (2023), na qual o enfoque se dá na primeira área de ocupação do assentamento, a autora sinaliza que não existe uma precisão nos relatos sobre a origem da Comunidade, mas destaca a entrevista de uma moradora, em que é narrado que os primeiros ocupantes da área eram de famílias que visitavam seus parentes em uma penitenciária próxima. Além disso, destacou o crescimento recente da população como fruto da chegada das famílias da Comunidade Dubai, desalojadas em 2021 (Medeiros, 2023).

No final de 2022, uma associação de moradores contactou a DPE, alegando preocupação com o possível despejo dos moradores da área, haja vista o episódio ocorrido em novembro de 2021 na Comunidade Dubai, localizada no bairro de Mangabeira, a qual passou por um processo de desocupação forçada, movido conjuntamente pela Prefeitura de João Pessoa, Polícia Militar e Ministério Público da Paraíba<sup>2</sup> (G1 Paraíba, 2021).

Assim, através da luta dos moradores, em parceria com os órgãos competentes, iniciaram-se as negociações para incorporação da área, pertencente à Embrapa por mais de 50 anos, ao patrimônio da União, processo intermediado pelo Ministério Público Federal (MPF) (Prefeitura de João Pessoa, 2024), visto que a empresa pública é vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária do Brasil, fugindo da alçada da DPE, instância jurídica estadual. Dessa forma, culminou-se em um acordo no qual a área em questão foi doada à Companhia Estadual de Habitação Popular da Paraíba (CEHAP), para que a mesma desse seguimento às ações do Estado, através da Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual teve início ainda no fim de 2023, com a realização dos primeiros levantamentos do perímetro (CEHAP, 2024).

---

<sup>2</sup> Rocha, Ana Beatriz; Almeida, Luana. Moradores retirados da comunidade Dubai relatam histórias por trás da desocupação: 'minha casa durou três dias'. Globo, 30 nov. 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/11/30/moradores-retirados-da-comunidade-dubai-relatam-o-que-os-levou-aos-abrigos-em-ginasios-minha-casa-durou-tres-dias.ghtml>>

Em continuidade, no dia 07 de junho de 2024, a Comunidade recebeu a primeira ação do Programa Solo Seguro - Favela, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Imagem 02), com o objetivo de fornecer títulos de registro imobiliários aos moradores (TJPB, 2024)<sup>3</sup>. Ademais, segundo a Prefeitura de João Pessoa, no dia 04 de julho de 2024, ocorreu ato que firmou a parceria entre o governo estadual, federal e o Tribunal da Justiça da Paraíba, viabilizando então a REURB<sup>4</sup>.

Imagem 02: lançamento do Programa Solo Seguro - Favela



Fonte: TJPB (2024)

Além disso, a regularização fundiária da área já havia sido garantida pelo Governo da Paraíba através de uma parceria entre CEHAP e Orçamento Democrático Estadual - ODE, conquista alcançada pelos moradores por meio das audiências do ODE<sup>5</sup>. Adicionalmente, a Aratu também foi contemplada na modalidade Regularização

<sup>3</sup> Primeira ação do 'Solo Seguro' é realizada na Comunidade Aratu junto aos líderes comunitários. Corregedoria Geral de Justiça - TJPB, 27 jun. 2024. Disponível em: <<https://corregedoria.tjpb.jus.br/primeira-acao-do-solo-seguro-e-realizada-na-comunidade-aratu-junto-aos-lideres-comunitarios/#:~:text=Primeira%20a%C3%A7%C3%A3o%20do%20'Solo%20Seguro,comunit%C3%A1rios%20%7C%20Corregedoria%20Geral%20de%20Justi%C3%A7a>>

<sup>4</sup> Prefeito assina termo de incorporação da Comunidade Aratu ao patrimônio da União e projeta regularização fundiária e obras de urbanização. João Pessoa, 4 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/prefeito-assina-termo-de-incorporacao-da-comunidade-aratu-ao-patrimonio-da-uniao-e-projeta-regularizacao-fundiaria-e-obras-de-urbanizacao/>>

<sup>5</sup> Gomes, Anne Karoline. CEHAP, 28 jun. 2024. Disponível em: <[46](http://cehap.pb.gov.br/sitecehap/governo-do-estado-recebe-caravana-periferia-viva-e-comeca-a-regularizacao-da-comunidade-do-aratu-em-joao-pessoa/#:~:text=A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Comunidade%20do%20Aratu%20foi%20aprovada%20no%20processo,torno%20de%203%2C8%20milh%C3%B5es.></a>></p></div><div data-bbox=)

Fundiária do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, com um recurso de aproximadamente 3,8 milhões de reais. A conquista foi anunciada pelo secretário de Periferias do Ministério das Cidades, Guilherme Simões, em ação denominada Caravana das Periferias, realizada na Aratu, no dia 30 de junho de 2024 (DPE, 2024)<sup>6</sup> (Imagem 03).

Imagem 03: Caravana das Periferias



Fonte: Juliana Demartini (2024)

Outra atuação do Governo Federal no território é a promoção do Plano de Ação Periferia Viva, que, segundo o Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada - TED N° 05 de 2023<sup>7</sup>, visa promover assessoria técnica multidisciplinar por meio de uma metodologia participativa e integrada, através do curso de especialização ATAU+E, vinculada a UFPB, órgão descentralizador do TED. O Plano de Ação tem como objetivo o desenvolvimento integrado de projetos básicos de urbanização, micro intervenções de urbanismo tático e a avaliação contínua dessas iniciativas (Brasil, 2023). Uma das ações já realizadas pelo projeto foi a implantação do Posto Territorial Aratuzão, que vai servir de apoio às atividades previstas pelo TED, além de se apresentar como um centro comunitário para a Aratu (Imagem 04).

---

<sup>6</sup> Defensoria participa da Caravana Periferia Viva no Aratu e celebra regularização fundiária da comunidade. Defensoria Pública do Estado da Paraíba, 1 jul. 2024. Disponível em: <<https://defensoria.pb.def.br/defensoria-participa-da-caravana-periferia-viva-no-aratu-e-celebra-regularizacao-fundiaria-da-comunidade/>>

<sup>7</sup> Brasil. Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada N° 05/2023. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Periferias, 11 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/termos-de-descentralizacao-de-credito/periferias/teds/ufpb/ted-no-05-2023-ufpb/plano-de-trabalho-ted-ufpb.pdf>>

Imagem 04: posto territorial implantado na Comunidade Aratu



Fonte: acervo pessoal (2025)

Ainda em relação ao processo REURB, tanto durante a participação na ação do Programa Solo Seguro como na cerimônia da Caravana das Periferias, foi possível perceber pela fala de moradores que o processo em curso perpassava disputas e já mostrava alguns entraves, como a não-inclusão de algumas famílias na área delimitada para regularização, o que enfatizou a situação de irregularidade fundiária dos moradores, tanto no que diz respeito ao acesso à moradia, quanto na situação dos terrenos ocupados. Tal conjuntura foi reforçada pela diferença entre o perímetro estabelecido pelos moradores durante o Mapeamento Popular, promovido pela Secretaria das Periferias, e o contemplado pela regularização fundiária, que não atende ao núcleo denominado Aratu 3, conhecido como Comunidade Costa do Sol.

Apesar da regularização oferecer a titularidade da terra, como garantia do direito à propriedade, o caminho para se alcançar um verdadeiro avanço do direito à cidade para esse conjunto de cidadãos parece ainda ser longo, visto que, como sugere Smolka (2002)

(...) no caso de um programa de regularização supostamente bem-sucedido – ou seja, em que se logre a efetiva integração da área beneficiada ao tecido urbano –, o resultado, na melhor das hipóteses, é o *creamming* ou seleção darwiniana entre ocupantes que permanecem e os expulsos (mesmo que “expulsão branca” pela via de ofertas irrecusáveis) pelo mercado. Na hipótese de um programa mal-

sucedido, a área se consolida como de baixa renda irregular etc. (Smolka, 2002, p.221).

Nesse sentido, destaque-se a existência de um grande número de terrenos particulares, ainda vazios, no entorno do assentamento (**Mapa 05**), trazendo uma possível ameaça dos promotores imobiliários aos grupos sociais excluídos que ocupam a área, visto que seu entorno, como descrito mais adiante na dimensão legal deste capítulo, foi planejado para atender a interesses comerciais e turísticos.

Entende-se, portanto, a inevitabilidade da regularização, mas convém apontar a necessidade de que esse processo seja realizado levando em consideração as especificidades da área a que se refere, além de criar estratégias de maior controle sobre o valor da terra urbanizada, na tentativa de romper com o círculo vicioso da irregularidade (Smolka, 2002), garantindo a permanência dos moradores beneficiados a longo prazo.

No que concerne à atuação das associações comunitárias presentes na Aratu, observou-se sua relevância para além da luta pela segurança de posse e melhores condições de vida dos moradores, em particular, pela ação direta que promovem, junto ao coletivo de moradores, na tentativa de suprir o abandono estatal do assentamento (Medeiros, 2023). Notadamente, ressalta-se as atividades desenvolvidas pela Mulheres do Amanhã e pelo Clube das Mães, voltadas à capacitação e empoderamento feminino; assim como o reforço escolar promovido pelas Amigas Solidárias e Associação Costa do Sol. Apesar destas terem sido as associações mais presentes nas ações descritas neste capítulo, elas tiveram suas ações no território encerradas no final de 2024.

Enfatiza-se, por fim, a presença de uma grande quantidade de agentes nas ações desenvolvidas no assentamento, notadamente os grupos sociais excluídos, representados pelas associações comunitárias e pelos próprios moradores, além do Estado, através do Poder Judiciário, especificamente com a atuação da DPE, do MPF e do CNJ; do Poder Executivo, em suas três instâncias: federal, estadual e municipal; e da comunidade acadêmica, com a atuação da extensão universitária e da especialização ATAU+E.

### **3.2 DIMENSÃO SOCIAL**

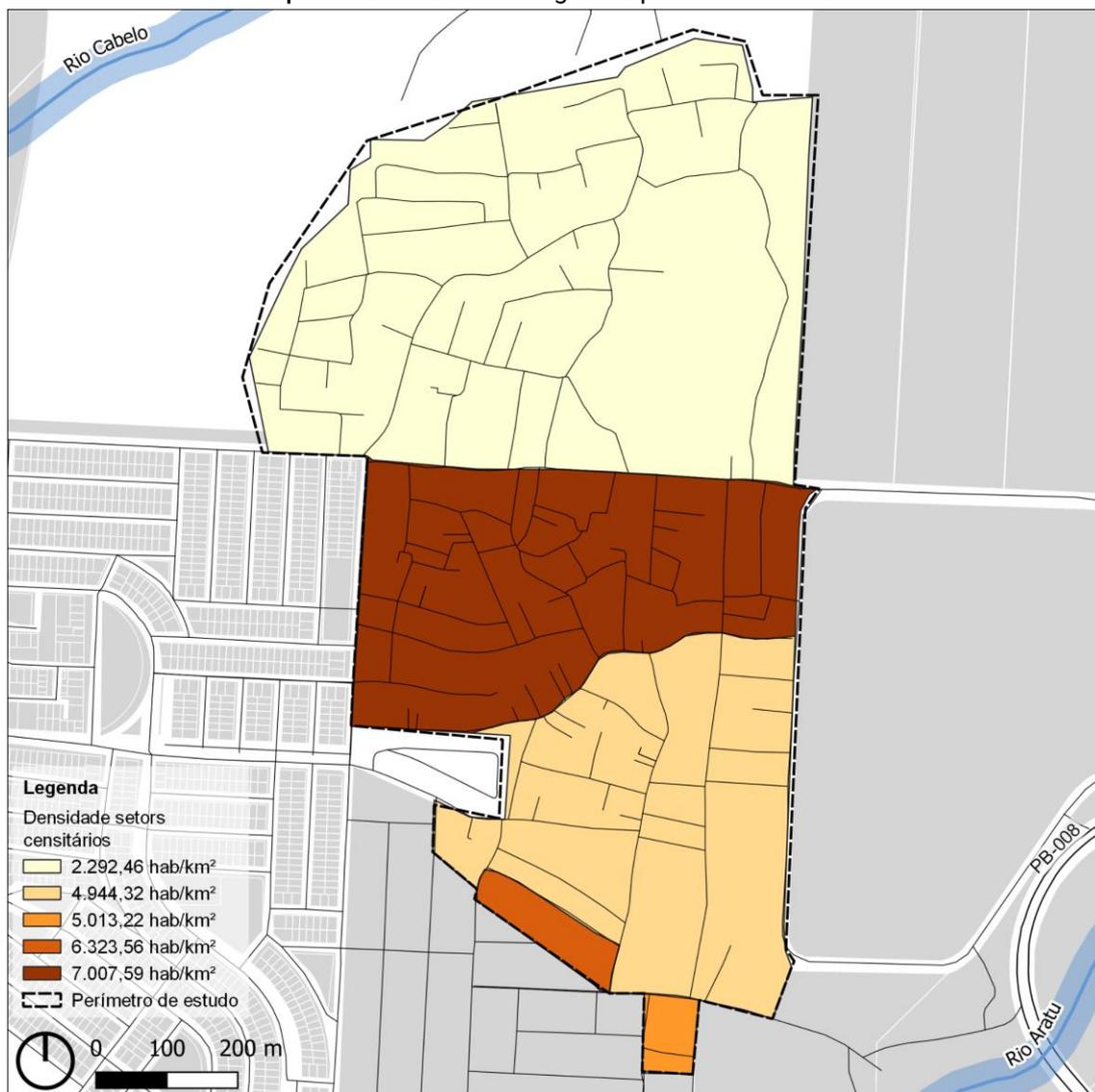
No intuito de compreender as características da população e suas dinâmicas, buscou-se identificar dados demográficos que refletem as condições sociais e econômicas da

área em análise. Optou-se também em abordar a situação da infraestrutura e dos equipamentos urbanos neste tópico, em virtude do reflexo das suas condições na qualidade de vida da população residente.

### 3.2.1 Aspectos demográficos

O IBGE divide o recorte espacial deste trabalho em cinco setores censitários, classificados como área urbana de alta densidade de edificações, considerados ainda “favela e comunidade urbana”. Os dados sugerem uma densidade demográfica variante entre 2.292,46 hab/km<sup>2</sup>, densidade percebida na porção norte da Comunidade - a qual pode ser explicada a partir do seu processo de formação, e 7.007,56 hab/km<sup>2</sup>, valor acima da densidade populacional de João Pessoa que é de 3.970,27 hab/km<sup>2</sup> (**Mapa 06**). Além disso, tem-se que a média de moradores em domicílio varia entre 2,9 e 3,7, sendo a média municipal de 2,8 moradores por domicílio.

Mapa 06: densidade demográfica por setor censitário



Fonte: elaboração própria a partir de dados de IBGE (2022); OSM (2025).

Ainda segundo dados do Censo de 2022 do IBGE, o perímetro de estudo possui um total de 3.213 moradores, sendo 49,7% (1.597) homens e 50,3% (1.616) mulheres, as quais correspondem a 57,4% das pessoas responsáveis por domicílio. Além disso, 64,3% das pessoas se autodeclaram pardas, 22,8% brancas e 12,5% pretas; verifica-se ainda que a maioria da população está na faixa etária entre os 30 e 39 anos, como apresentado na pirâmide etária abaixo (Gráfico 01), dado condizente com a realidade do município de João Pessoa, que apresenta idade mediana de 35 anos.

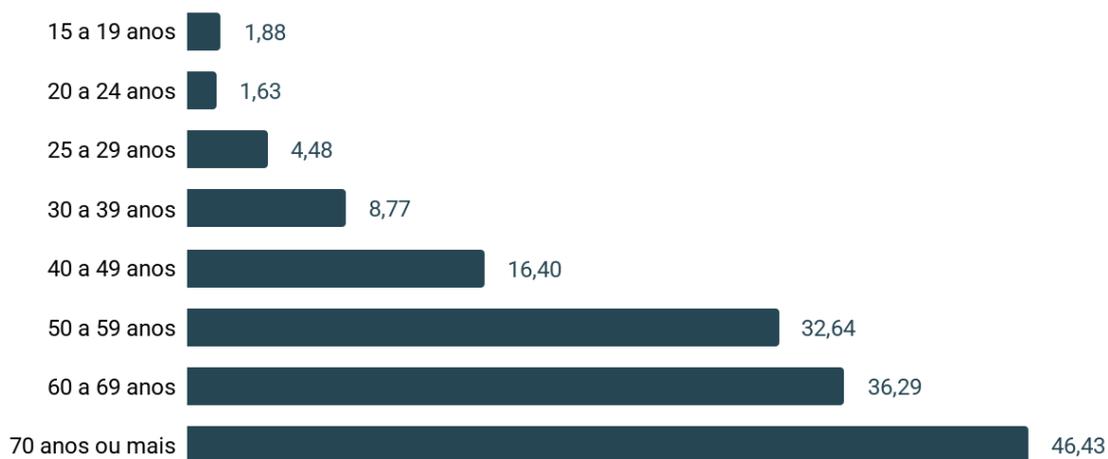
**Gráfico 01: pirâmide etária**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022).

Observa-se que 13,7% da população não é alfabetizada, dado que se intensifica com o envelhecimento, visto que a maior taxa de analfabetismo, de 46,4%, encontra-se entre a população de 70 anos ou mais (Gráfico 02).

**Gráfico 02: taxa de analfabetismo por faixa de idade (%)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022).

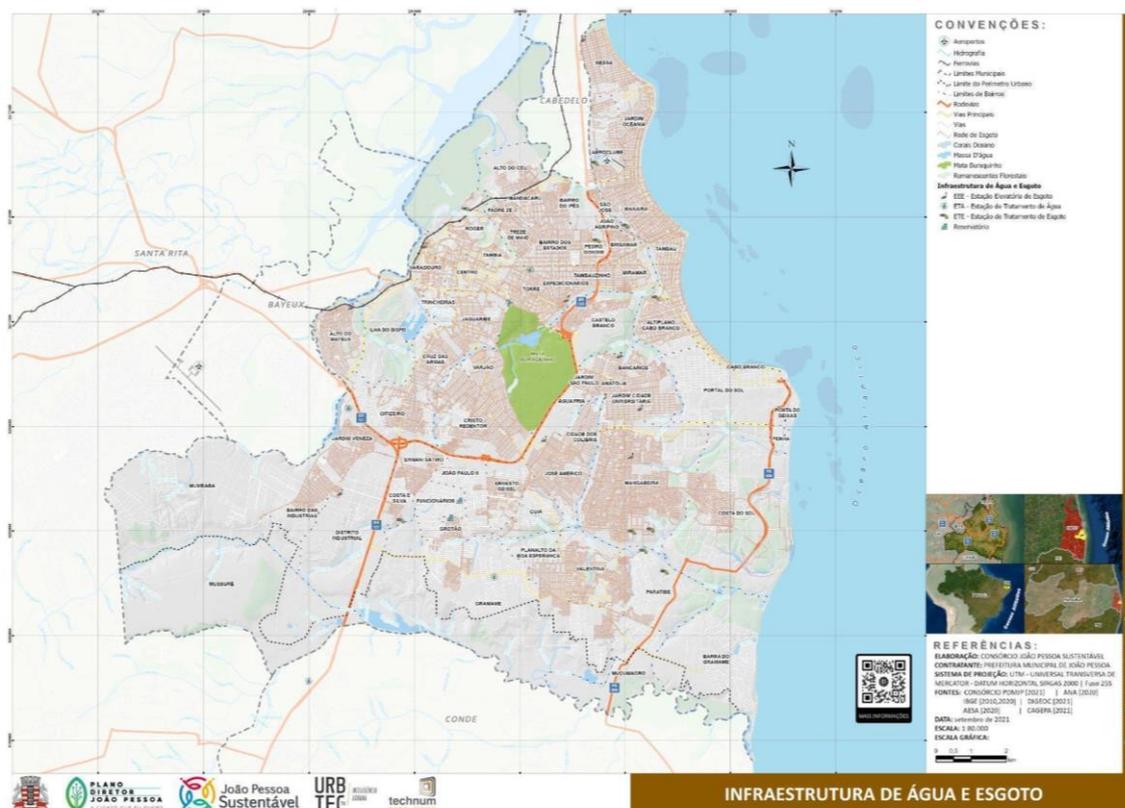
Os dados recém apresentados mostram um adensamento populacional considerável, indicando uma demanda por equipamentos públicos e de lazer, situação enfatizada pela faixa etária da população, a qual se encontra, em sua maioria, em idade economicamente ativa. Diante deste panorama, o suporte do Estado é ainda mais necessário, por exemplo, no que concerne à educação das crianças menores que 6 anos,

através de creches e pré-escolas, enquanto suas famílias, em especial as mulheres, principais responsáveis pelos domicílios, trabalham para seu sustento.

### 3.2.2 Infraestrutura

Além dos dados de caracterização populacional, identificou-se que, apesar da sua ocupação já consolidada, o assentamento ainda é desprovido de abastecimento de água e saneamento básico, como mostra o mapa de Infraestrutura de Água e Esgoto apresentado no Diagnóstico Técnico da Revisão do Plano Diretor de João Pessoa (2021) (Mapa 07), sendo os serviços de infraestrutura básica conseguidos através de fossas e ligações próprias dos moradores às redes gerais de abastecimento público (Medeiros, 2023).

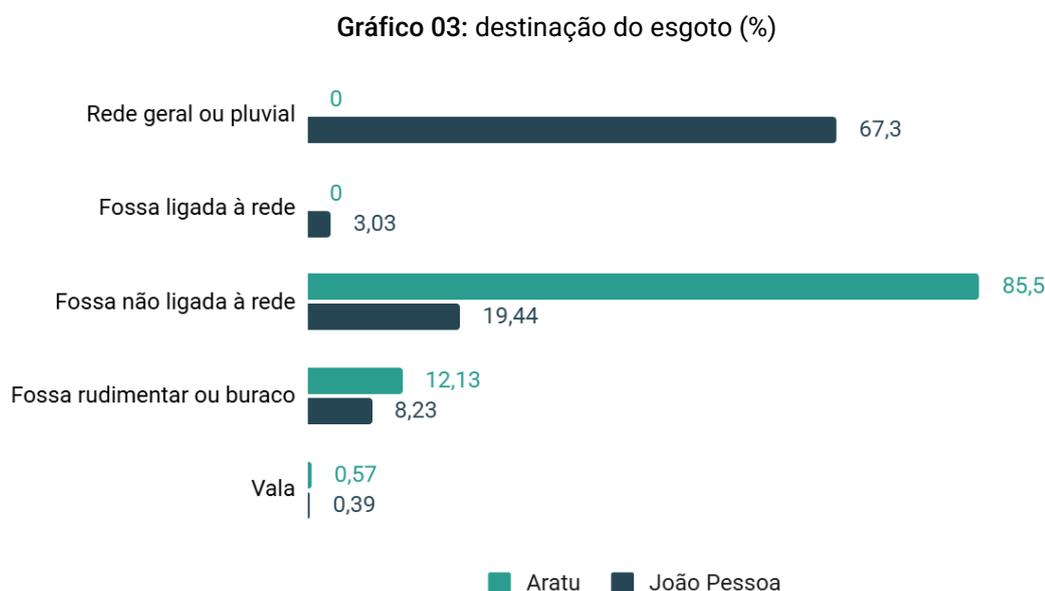
Mapa 07: infraestrutura de água e esgoto de João Pessoa



Fonte: João Pessoa (2021)

Essa informação é reforçada pelos dados do IBGE (2022), os quais indicam que 85,5% do total de domicílios particulares permanentes ocupados, utiliza fossa séptica ou fossa filtro para destinação do esgoto, enquanto a porcentagem municipal de acesso à rede geral chega a 67,3%. Ademais, observa-se que 71 (6,7%), dos 1055 domicílios

contemplados pelo censo, não possuem banheiro de uso exclusivo com chuveiro e vaso sanitário (IBGE, 2022) (Gráfico 03).



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022).

Apesar da ausência de dados oficiais, nas primeiras idas ao assentamento, pôde-se averiguar que também não havia acesso formal à energia elétrica ou iluminação pública na porção norte do território; entretanto, em visita de campo realizada em março de 2025, foi possível observar que o serviço de energia já havia sido implantado na área, ainda sendo possível registrar a existência dos antigos “gatos” (Imagem 05).

Além disso, durante a visita, estava em curso a coleta de lixo, confirmando-se a informação trazida pelo Censo de 2022, de que 98,1% dos domicílios têm seu lixo coletado por serviço de limpeza (Imagem 05). Esse dado é ainda reforçado pela pesquisa de Medeiros (2023), sinalizando que a coleta acontece três vezes por semana, sendo considerada suficiente pelas moradoras.

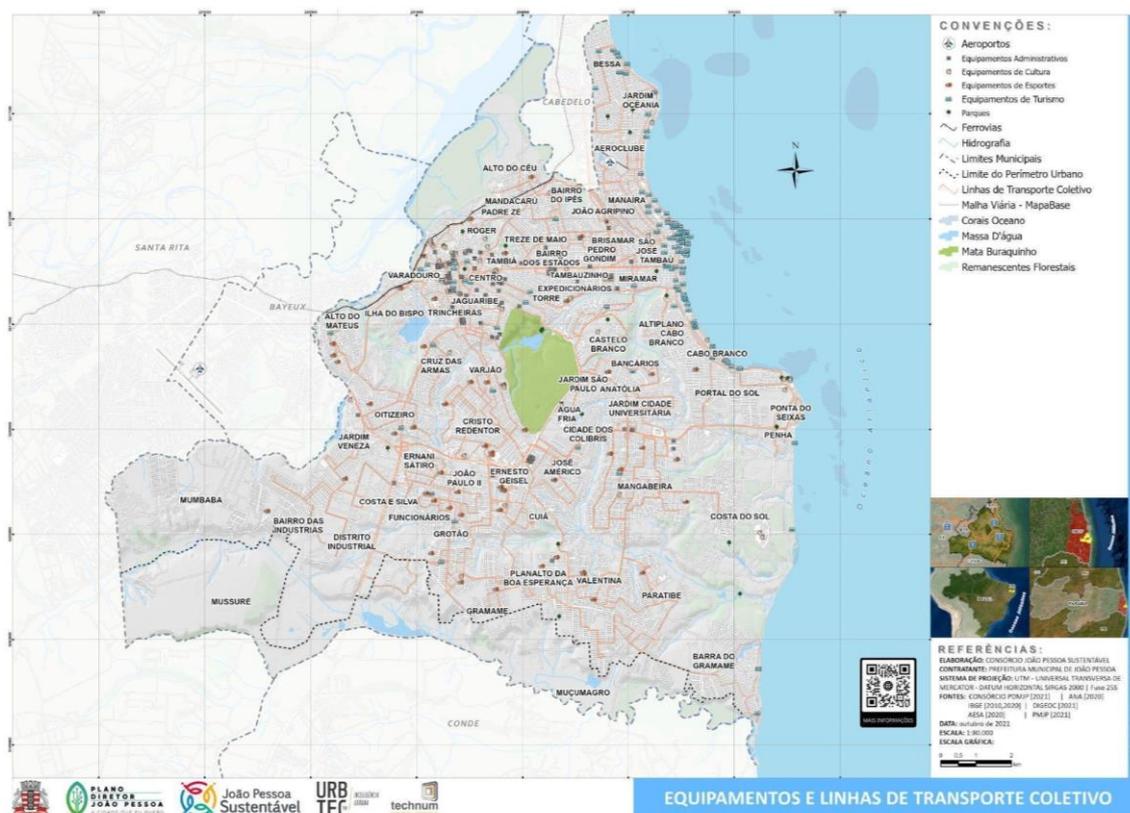
Imagem 05: composição fotográfica dos postes de energia, antigos “gatos” e coleta de lixo



Fonte: acervo pessoal, 2025.

Ademais, na área, não existem linhas de transporte público, como verificado no Mapa de Equipamentos e Linhas de Transporte Coletivo, presente no Relatório do Diagnóstico Técnico da Revisão do Plano Diretor (João Pessoa, 2021) (Mapa 08).

Mapa 08: equipamentos e linhas de transporte coletivo de João Pessoa

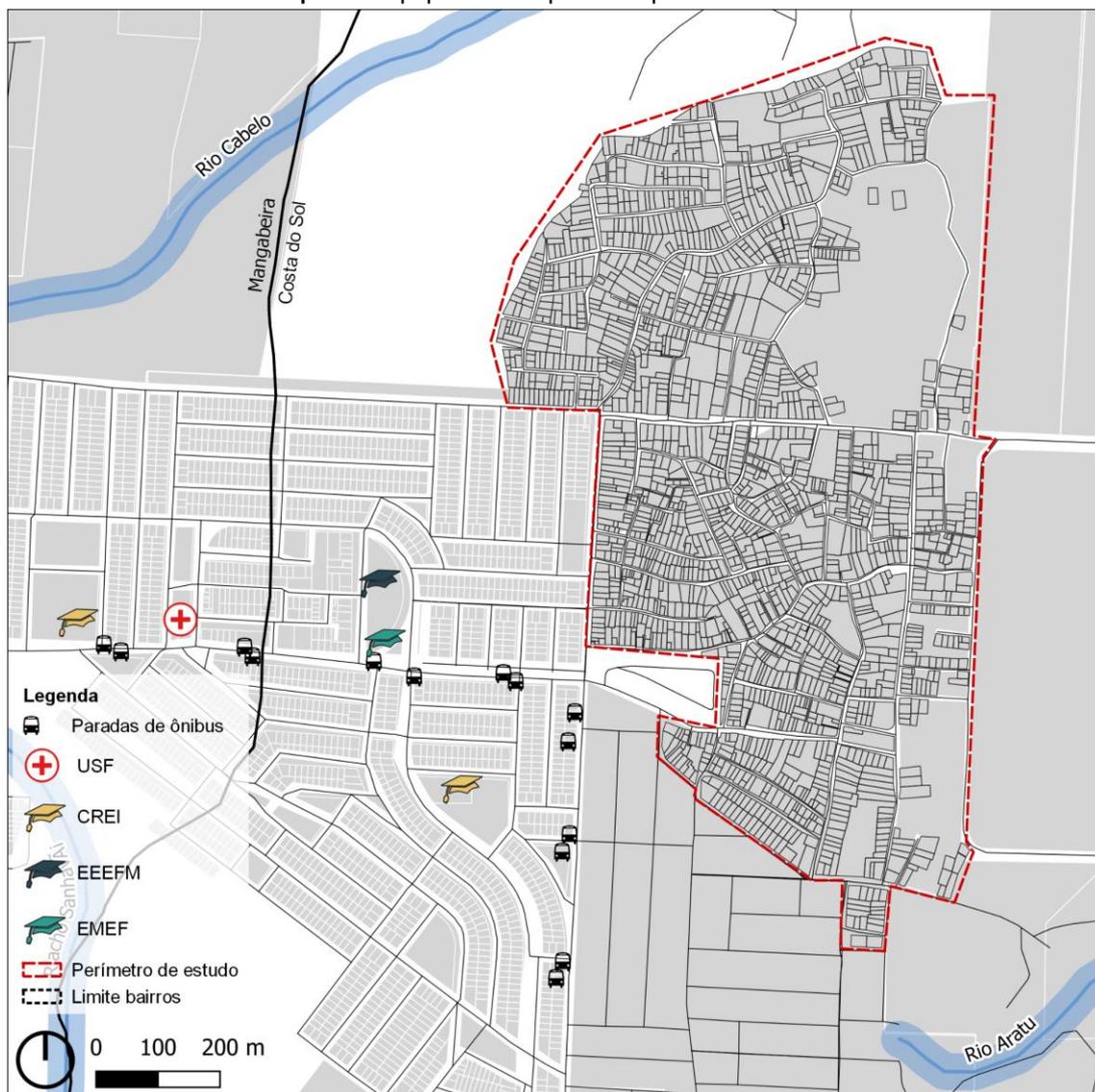


Fonte: João Pessoa (2021)

Outro fator que reforça a deficiência de infraestrutura para população residente é a ausência de equipamentos públicos de saúde, educação, cultura, esporte e lazer na área de estudo. Segundo a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) (BRASIL, 2012), cada Equipe de Saúde da Família (ESF) pode atender no máximo 4.000 pessoas, mas, a fim de respeitar o princípio da equidade, quanto maior o grau de vulnerabilidade das famílias, menor deve ser a quantidade de pessoas atendidas por equipe. Dessa forma, devido a inexistência de uma Unidade de Saúde da Família (USF) na Aratu, que já ultrapassa os 3.000 habitantes, aponta-se para a necessidade de uma estratégia de acesso à saúde que leve em consideração a realidade social da Comunidade, além de questões de mobilidade e acessibilidade, visto que o equipamento de saúde mais próximo é a USF Verdes Mares, localizada no bairro de Mangabeira (**Mapa 09**).

Em relação à educação, o equipamento estadual mais próximo é a Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio (EEEFM) Mestre Sivuca, já os equipamentos municipais são o Centro de Referência em Educação Infantil (CREI) Maestro Pedro Santos, o CREI Márcia Suênia Madruga Alves da Silva, a Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Professor Afonso Pereira da Silva (**Mapa 09**), os quais, segundo o Relatório Técnico da Revisão do Plano Diretor de João Pessoa, encontram-se acima da capacidade e não atendem à demanda atual, apesar de possuírem espaço para ampliação, como apresentado em seu Anexo III - Caracterização e Avaliação dos Equipamentos Municipais de Educação (João Pessoa, 2021).

Mapa 09: equipamentos públicos próximos a Aratu



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP, (2024); Filipeia (2025); OSM (2025).

Além disso, apesar da falta de equipamentos de cultura, lazer e esporte, no que se refere à utilização dos espaços livres públicos, percebeu-se que, mesmo na ausência de calçadas, os moradores ocupam o que deveria ser o passeio público com mobiliários de permanência pessoais, bem como, também foram encontrados dois campos de futebol improvisados, um deles sendo utilizado por jovens e crianças (Imagem 06).

Imagem 06: composição fotográfica dos moradores nos espaços livres públicos



Fonte: acervo pessoal (2025)

Após descrição da infraestrutura, as condições das unidades habitacionais, “definidas pelos materiais de construção, estrutura, acabamentos, dimensões e instalações elétricas e hidráulicas” (BRASIL, 2010), no que concerne às moradias existentes na Comunidade, identificou-se que a maioria das habitações são construídas com tijolo cerâmico, sem reboco ou materiais de revestimento.

Apesar disso, percebeu-se uma variação na classe das edificações da área (Imagem 07), também sendo encontradas habitações improvisadas de madeira, o que sugere a necessidade de um estudo mais minucioso sobre as condições habitacionais, de forma a possibilitar a provisão da devida assessoria técnica para os moradores.

Imagem 07: composição fotográfica das condições habitacionais da área de estudo



Fonte: acervo pessoal (2025)

Diante da ausência de dados relacionados à renda, explicita-se a vulnerabilidade social da população residente, a partir da ausência de infraestrutura básica, da dificuldade de acesso a equipamentos públicos e de uma fragilidade das condições habitacionais, o que pode, por exemplo, agravar as condições de saúde e dificultar a atividade econômica das famílias do assentamento, repercutindo diretamente no seu bem-estar.

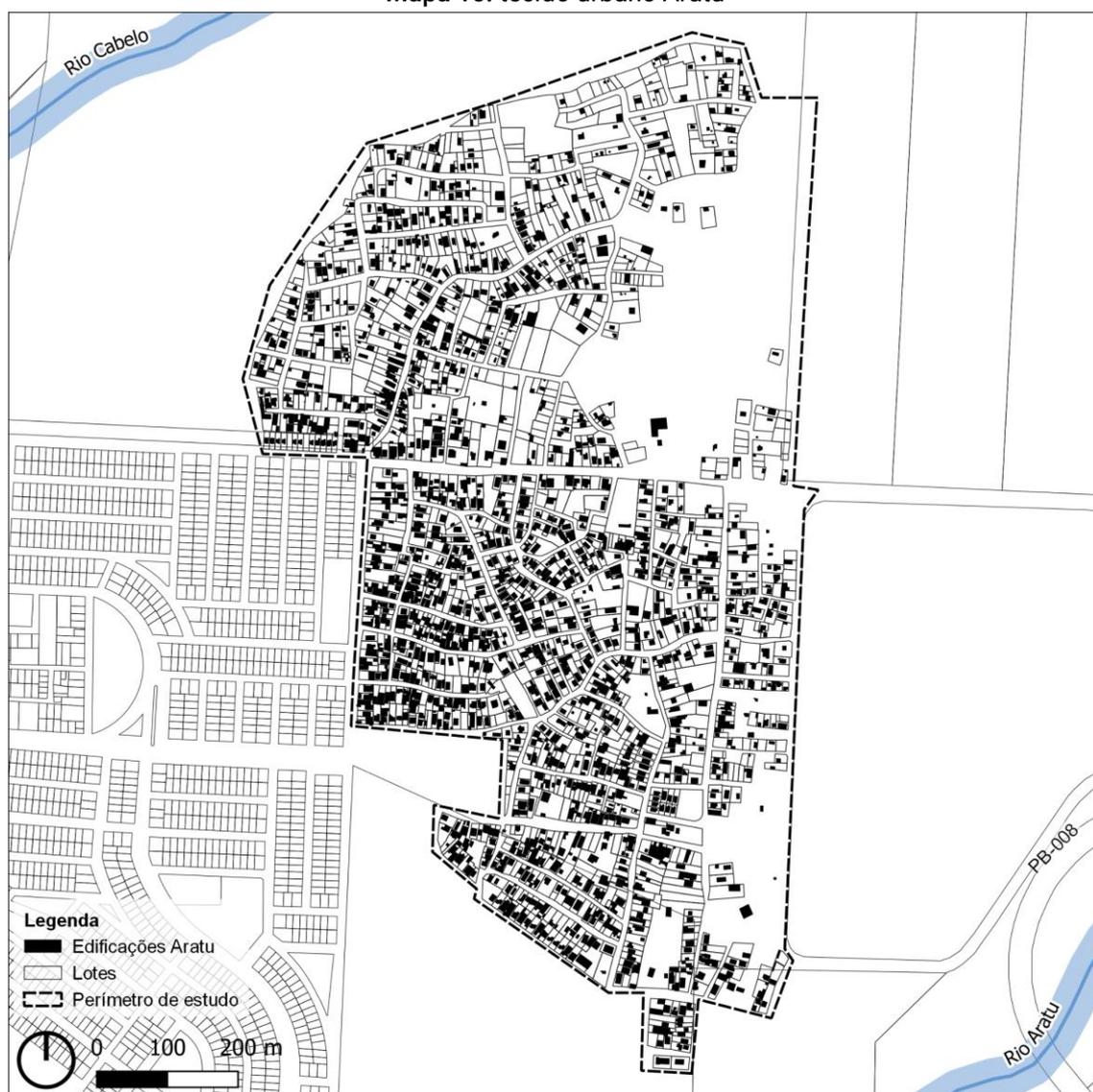
### 3.3 DIMENSÃO ESPACIAL

A fim de apreender as especificidades físicas do assentamento em estudo, foi necessário investigar os elementos que o compõem espacialmente, a partir de uma análise morfológica mais clássica do seu tecido urbano, mas também identificar suas

áreas passíveis ou não de consolidação. Nesse sentido, são apresentados os resultados desta investigação, com o suporte cartográfico para a maioria de suas explorações.

No que se refere à dimensão urbana do território, observa-se que o tecido é marcado por um traçado irregular e espontâneo, o que se torna mais nítido quando comparado à malha urbana retilínea encontrada no entorno (**Mapa 10**), reforçando, desta forma, um processo de formação através do parcelamento irregular. Também, é perceptível uma maior quantidade de edificações na porção sul do território, o que pode ser explicado pelo processo de ocupação ter iniciado nesta área.

**Mapa 10: tecido urbano Aratu**



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025), OSM (2025).

Ademais, não é identificada uma hierarquização de vias no interior da área de estudo, sendo elas classificadas como “locais”, “sem calçamento” ou “passeio público delimitado”. Apesar disso, reconhece-se a Avenida Brasil como uma via importante que demarca as porções norte e sul do território, conhecidas popularmente como Aratu 2 e Aratu 1 (Imagem 08); já a Avenida Jatobá se apresenta como um limite entre o assentamento e seu entorno, demarcando, inclusive, o alcance da infraestrutura, como calçamento e passeio público (Imagem 09) (Mapa 11).

**Imagem 08: Avenida Brasil**



Fonte: acervo pessoal (2025)

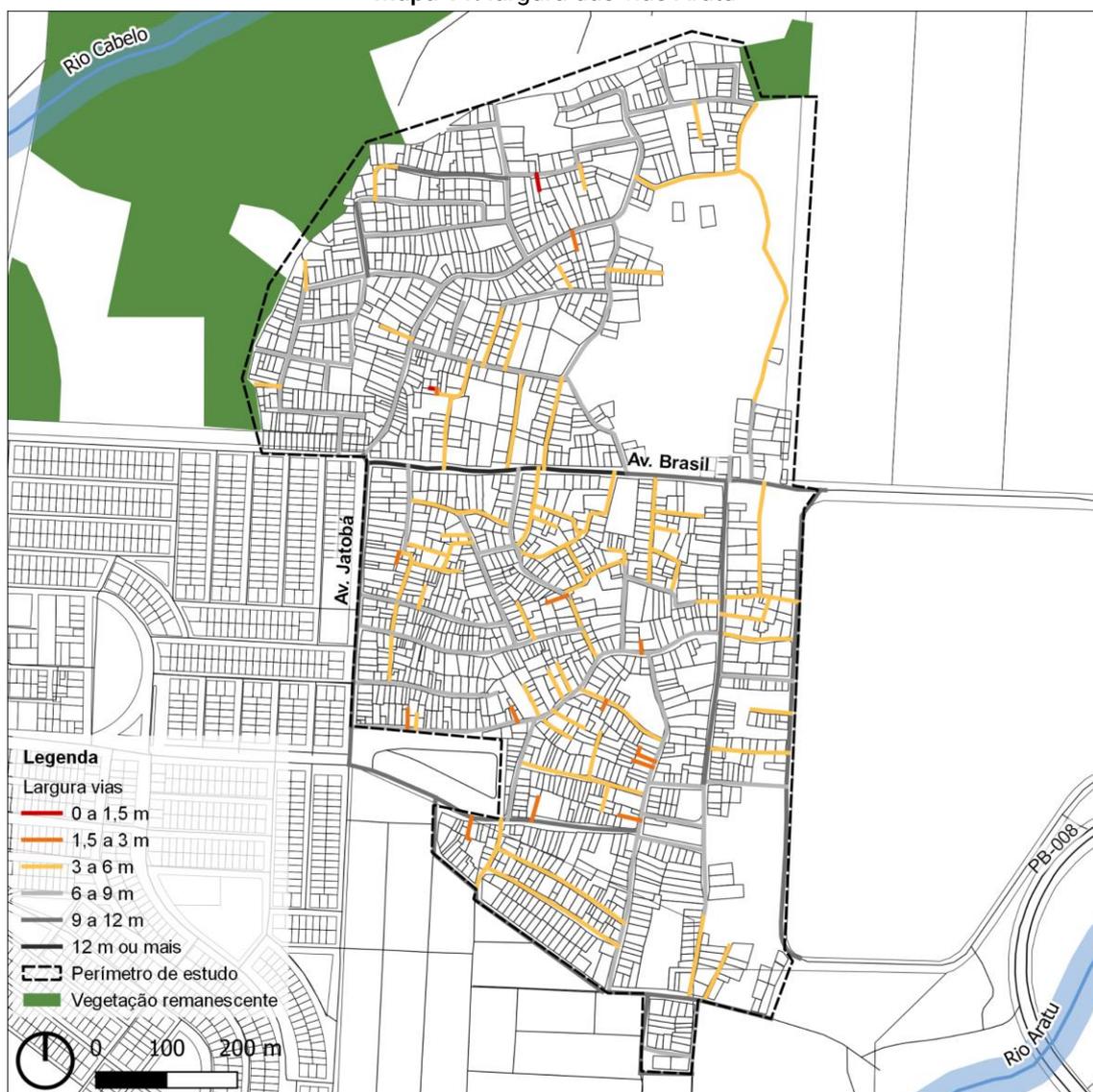
**Imagem 09: Avenida Jatobá**



Fonte: acervo pessoal (2025)

Acerca da largura da rede de vias, nota-se que apenas 0,18% da extensão total de vias possui até 1,5m, impossibilitando o acesso adequado aos lotes dos quais fazem frente; 2,04% têm largura entre 1,5m e 3m, já permitindo o acesso de veículos menores; enquanto a maioria das vias está em uma faixa de largura de 3 a 6 metros (31,73%) e 6 a 9 metros (44,64%), garantindo, desse modo, o trânsito de veículos maiores, como ambulâncias e caminhões de lixo em grande parte do perímetro de estudo. Percebe-se igualmente que 19,29% da extensão de vias tem de 9 a 12m de largura, estando elas concentradas nos limites do assentamento, e somente um trecho da Avenida Brasil (2,12%) ultrapassa os 12m de largura (Mapa 11). Sendo assim, pode-se classificar o traçado do assentamento como regular (Denaldi, 2009), fato que sugere uma condição favorável à sua consolidação.

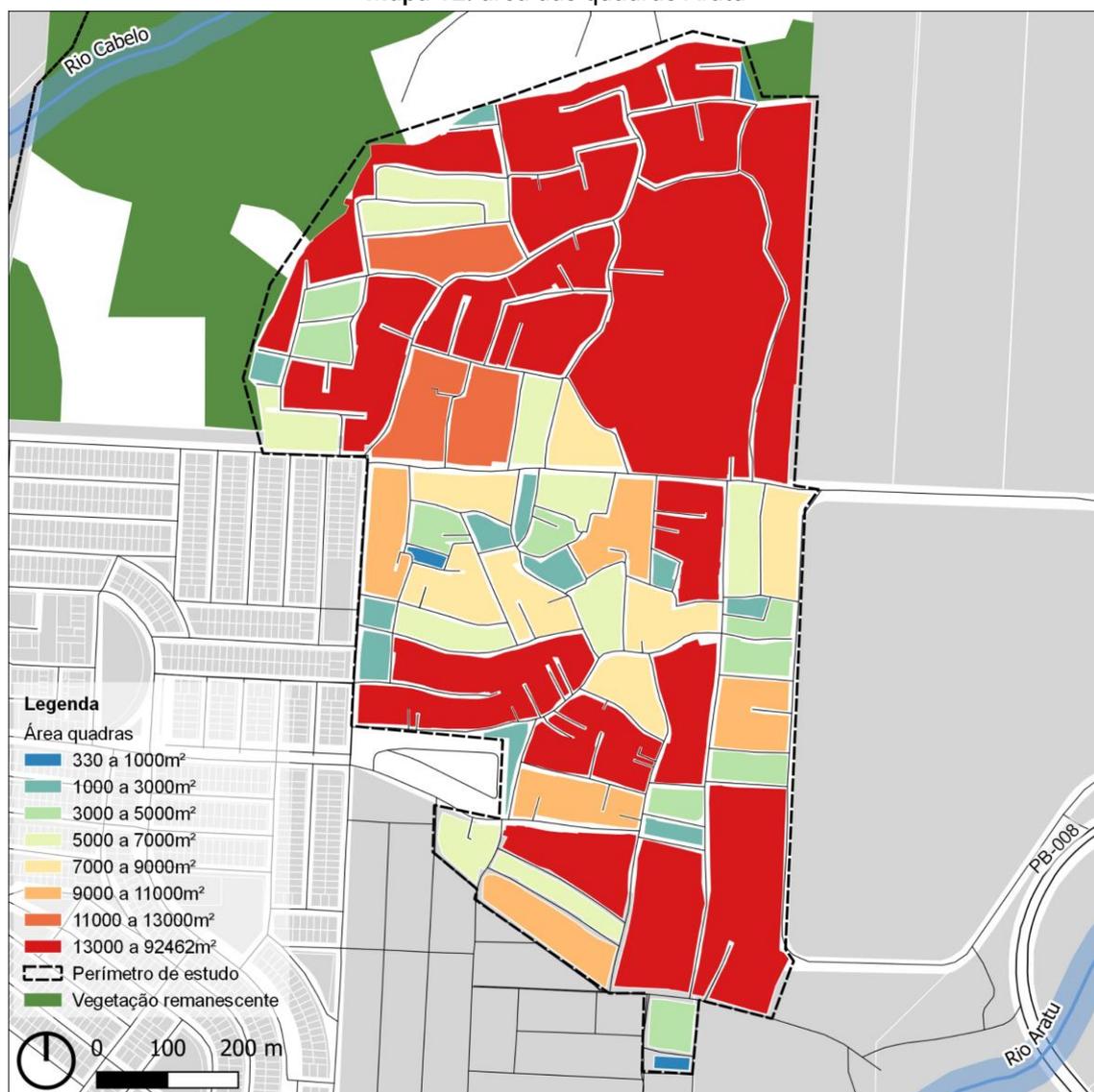
Mapa 11: largura das vias Aratu



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025), OSM (2025).

Tendo em vista as quadras definidas pela CEHAP e complementadas para a pesquisa a partir do tecido pré-existente, tem-se que 24 delas, o que corresponde a 36,9% do total de 65 quadras, apresentam área superior a 9.000m<sup>2</sup> (Mapa 12). Essa informação destaca um desafio na manutenção da caminhabilidade urbana do assentamento, visto que, segundo o Guia Global de Desenho de Ruas (2016), o ideal para favorecer a mobilidade ativa é a garantia de quadras pequenas, com comprimento entre 100m e 150m, fornecendo percursos mais curtos e diferentes opções de rotas para os pedestres. Sendo assim, recomenda-se o emprego de estratégias que assegurem a permeabilidade das quadras maiores, como a divisão delas por meio de vielas e travessas que encurtem as distâncias e aumentem a conectividade da área (NACTO, 2016).

Mapa 12: área das quadras Aratu



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025); OSM (2025).

Também se notou um adensamento do interior das quadras a partir da construção de edificações sem acesso direto à via (**Imagem 10**). Denaldi (2009), aponta para o fato de que essa condição advém da subdivisão dos lotes ao longo do tempo, sendo característica comum dos loteamentos irregulares.

**Imagem 10:** edificação no interior de quadra

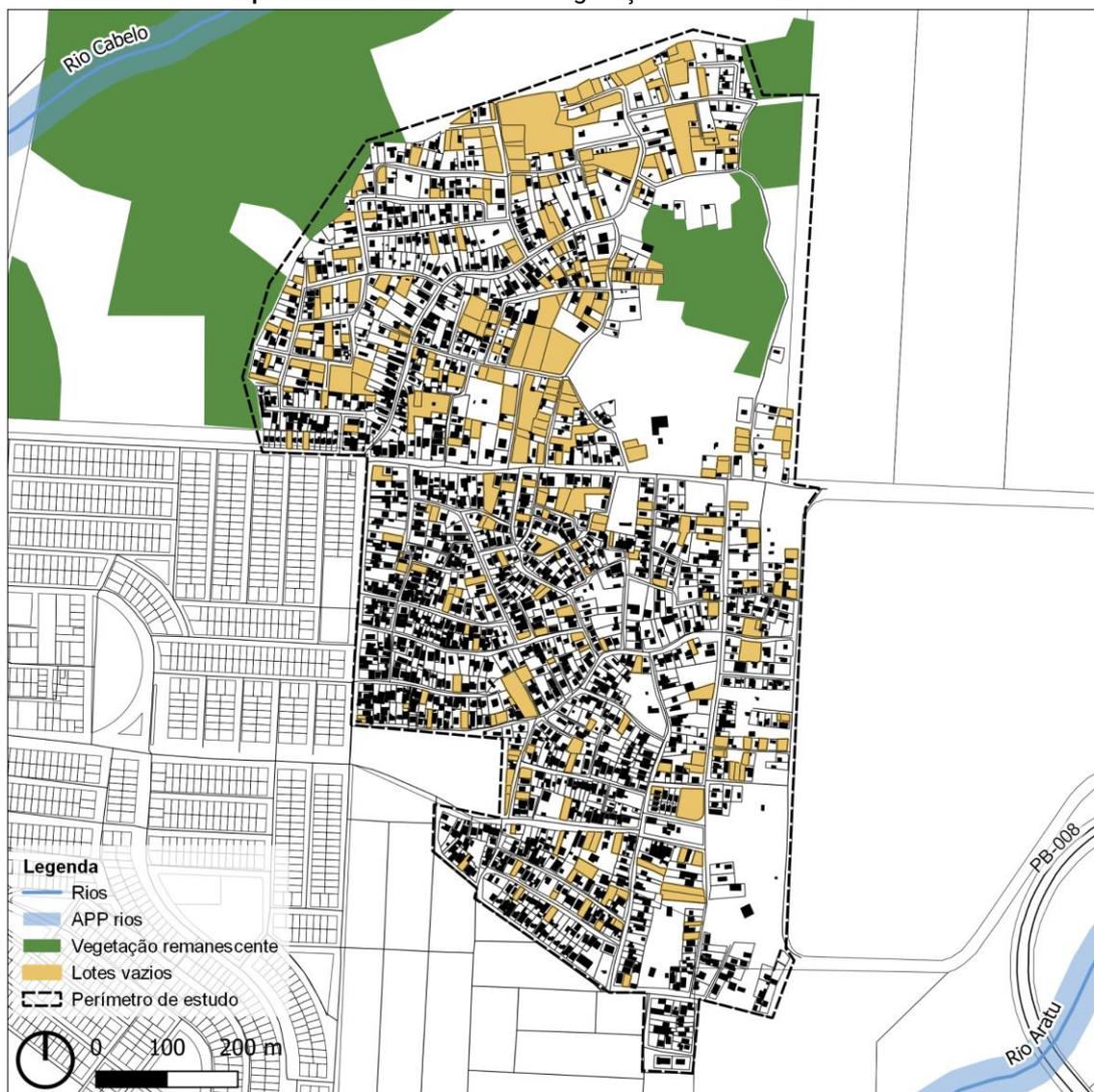


Fonte: acervo pessoal (2025)

Ainda na escala do bairro, apesar da ausência de praças e jardins, há a presença de áreas verdes desprovidas de qualquer tratamento ou infraestrutura, principalmente na porção norte do perímetro de estudo. Além disso, a partir da vetorização das edificações, verificou-se a existência de inúmeros lotes vazios mapeados pela CEHAP (**Mapa 13**). Logo, indica-se a necessidade do estabelecimento de parâmetros de parcelamentos que definam a porcentagem de áreas verdes e daquelas destinadas a equipamentos comunitários, de forma a atender as necessidades da população local, assim como prezar pela preservação ambiental.

Ademais, realizando uma análise das áreas de preservação ambiental reconhecidas pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente do estado da Paraíba (SUDEMA), identificou-se que, apesar de localizada em uma Macrozona de Preservação Ambiental, segundo o Plano Diretor municipal; a porção norte da Aratu não se insere em Unidades de Conservação (UCs), Áreas de Preservação Ambiental (APAs) ou Áreas de Preservação Permanente (APPs), não possuindo, nesse sentido, áreas *non aedificandi*.

Mapa 13: remanescentes de vegetação e lotes vazios Aratu

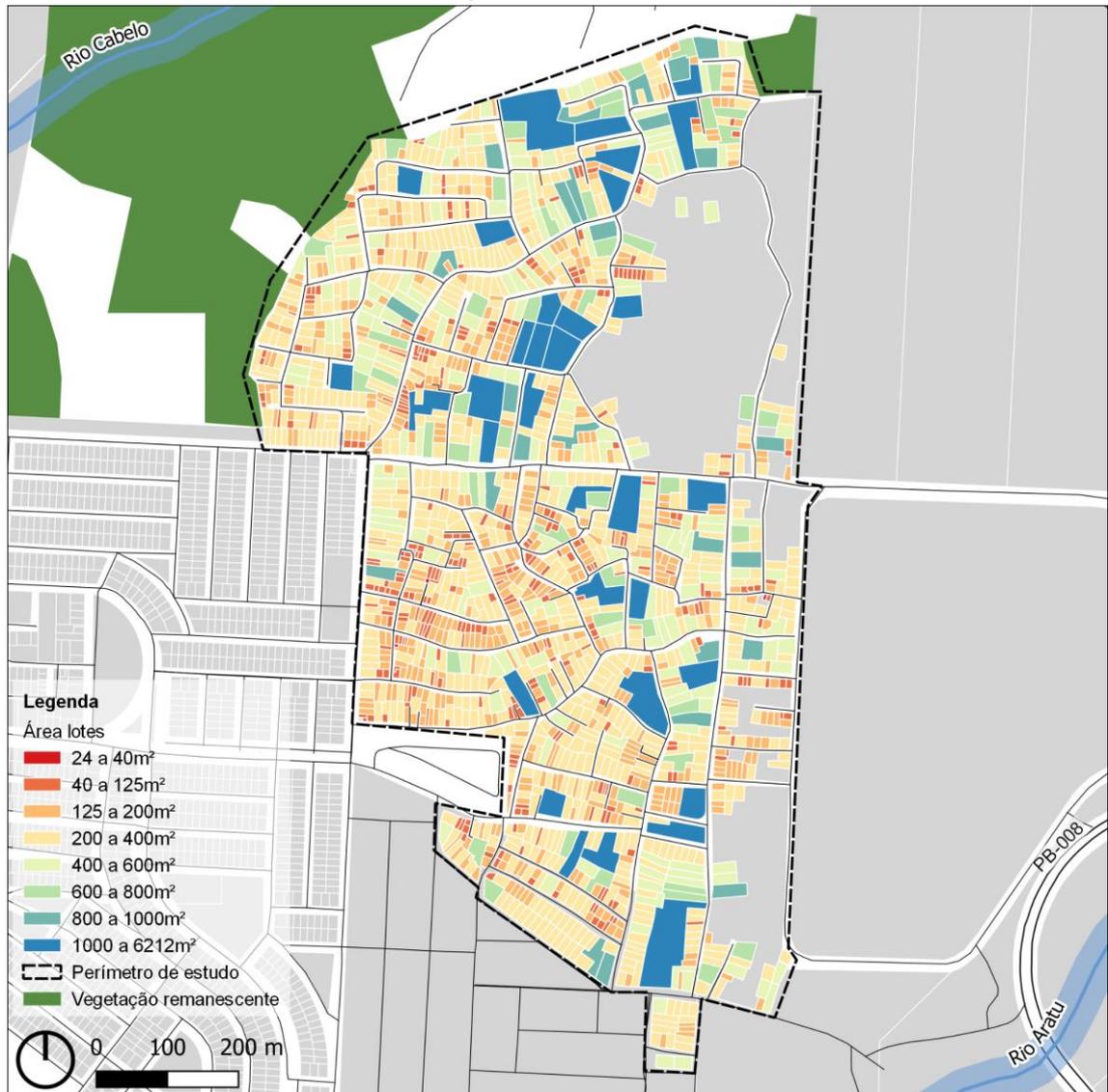


Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025); OSM (2025).

Outro elemento morfológico analisado foram os lotes, dos quais de um total de 1.822, 0,27% (5) apresentam área inferior a 40m<sup>2</sup>, lote mínimo estabelecido pelo PREZEIS; e 17,23% (314) têm área inferior a 125m<sup>2</sup>, área mínima definida pela Lei N° 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Em relação aos demais lotes, 27,17% (495) têm entre 125m<sup>2</sup> e 200m<sup>2</sup>; 40,83% (744) entre 200m<sup>2</sup> e 400m<sup>2</sup>; 8,84% (161) entre 400m<sup>2</sup> e 600m<sup>2</sup>, e os demais (108) entre 600m<sup>2</sup> e 1000m<sup>2</sup> (Mapa 14).

A partir dessas informações é possível perceber uma heterogeneidade da área dos lotes, estando os de menores dimensões mais concentrados na porção sul do assentamento. Além disso, destaca-se, no mapeamento da CEHAP, a presença de lotes de grandes dimensões sem uma ocupação bem definida.

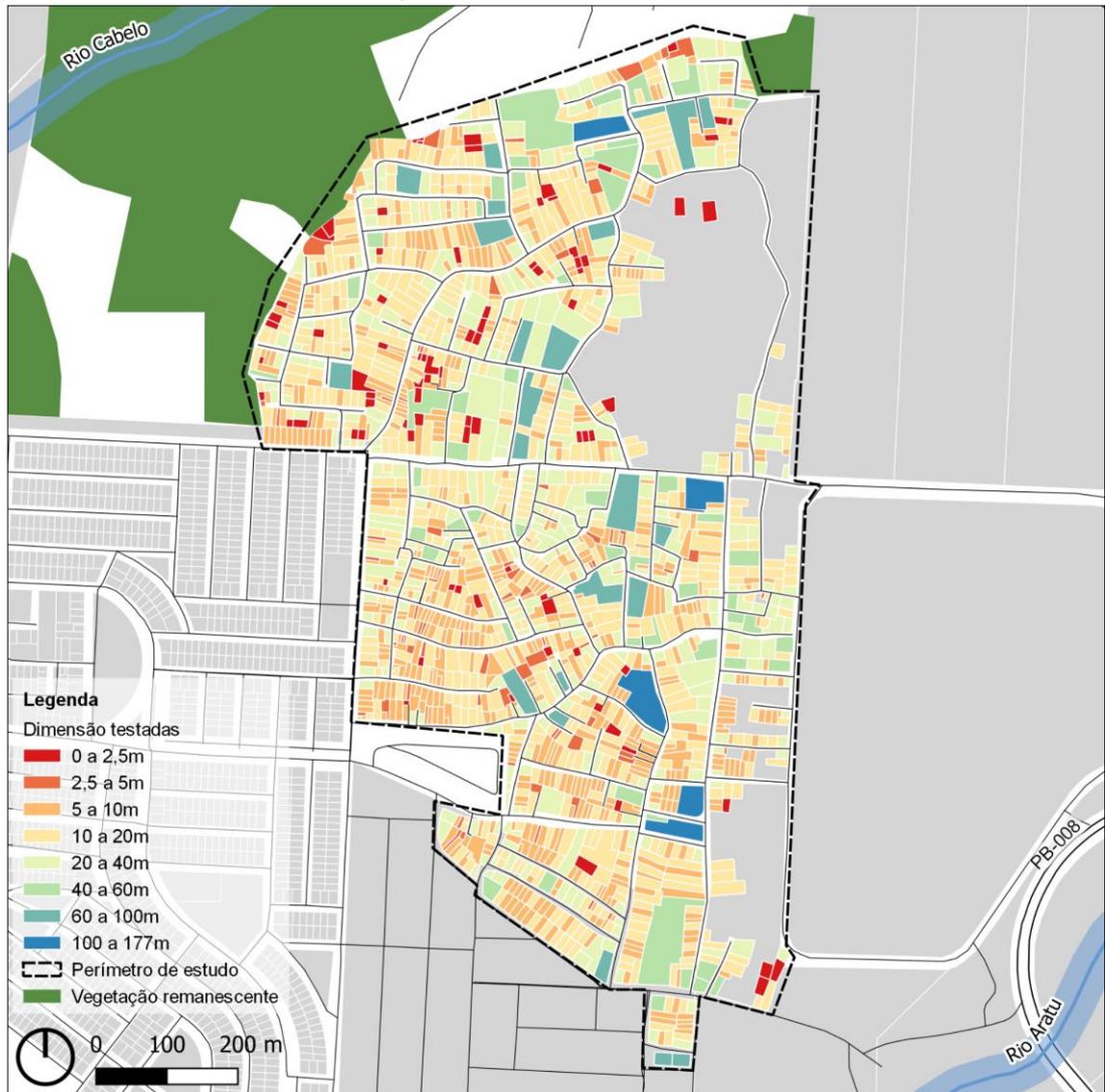
Mapa 14: área dos lotes Aratu



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025); OSM (2025).

Ademais, tem-se que 86 lotes (o que representa 4,72%) possuem uma testada menor que 2,5m, valor mínimo estabelecido para ZEIS Praia do Futuro II B e que, dentre eles, 74 não possuem acesso à via pública, estando encravados na quadra. Ademais, 73 lotes (4%) têm testados entre 2,5 e 5m, valor mínimo preconizado pela Lei N°6.766/1979. Por outro lado, a maioria dos lotes possui uma testada que varia de 5 a 10m (34,41%) e de 10 e 20m (34,74%); outrossim, 17,5% das frentes de lote medem entre 20 e 40m, 3,1% entre 40 e 60m, 1,26% entre 60 e 100m, e o restante detém uma testada com valor acima de 100m (Mapa 15).

Mapa 15: testada dos lotes Aratu.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); OSM (2025).

Após a análise da configuração espacial do assentamento, categoriza-o como um **loteamento informal** (Denaldi, 2009), visto que seu traçado apresenta dimensões regulares, facilitando a entrada e saída de veículos de médio porte, apesar da presença de alguns lotes sem acesso à via nos interiores das quadras. Além disso, ele pode ser classificado como **consolidável** (Denaldi, 2009), devido às características que demonstram um potencial de urbanização, como a recém comentada dimensão das vias, facilitando a implementação de infraestrutura, como o saneamento básico, além de não estar sobreposto a áreas *non aedificandi*.

### 3.4 DIMENSÃO LEGAL

Neste tópico, faz-se um panorama da maneira pela qual a atual legislação urbanística da cidade de João Pessoa incide sobre o objeto de estudo desta pesquisa. Inicialmente, tem-se descrição das zonas e macrozonas em que a Aratu e seu entorno estão inseridos, e, em seguida, um aprofundamento nos parâmetros urbanísticos previstos para o assentamento.

#### 3.4.1 Reflexos do planejamento urbano

Em busca de analisar de que forma a dinâmica do planejamento urbano, vinculada à produção do espaço da cidade de João Pessoa, se reflete na Comunidade Aratu, foram investigadas duas leis municipais revisados em 2024: o Plano Diretor, Lei Complementar nº 164, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), Lei Complementar nº 166.

Em junho de 2021, teve início a revisão do Plano Diretor de João Pessoa, que havia sido revisto pela última vez no ano de 2009, embora o Estatuto da Cidade (2001) sinalize a atualização obrigatória a cada 10 anos. A reformulação foi orientada pela Prefeitura de João Pessoa, que contava com a consultoria do consórcio entre as empresas URBTEC, de Curitiba, e Technum Consultoria, de Brasília, vencedoras da licitação aberta para o serviço (Araújo, 2023).

O processo de revisão, ocorrido durante a pandemia de COVID-19, recebeu diversas críticas de movimentos sociais e coletivos engajados na causa urbana devido à ineficiência da participação popular; a esse respeito, Nascimento e Sales (2024) sinalizam que a lei resultante desse processo

[foi] claramente elitista, favorecendo os interesses do mercado imobiliário. [O processo negligenciou] programas de habitação social, [eliminou] Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), [ignorou] problemas ambientais, [desequilibrou] a participação democrática no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e não [combateu] a especulação imobiliária (Nascimento; Sales, 2024, p.46.)

Destaca-se ainda, que a cidade de João Pessoa possui um histórico de alterações nas leis urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades do mercado imobiliário, como as mudanças referentes ao Bairro do Altiplano, cujas diretrizes de decreto

assinado em 2007 permitiram intenso processo de verticalização a partir de 2008 (Medeiros, T.G.; Morais, M. T.; Donegan, L., 2019)<sup>8</sup>.

O novo Plano Diretor de João Pessoa dividiu a cidade em macrozonas tendo em visto a sua capacidade de adensamento e, nesse contexto, parte da Comunidade Aratu ficou inserida na Macrozona Adensável 3 (MAD 3), que “compreende as áreas em que a disponibilidade de infraestrutura básica e a capacidade de suporte ambiental restringem a intensificação do uso e da ocupação do solo”; o restante da sua área está caracterizada como Macrozona de Preservação Ambiental (MPA) (**Mapa 17**), definida por:

(...) áreas em que a proteção e a conservação de seus aspectos ambientais e paisagísticos característicos são objetivos primordiais, junto do controle e do manejo do solo e do abastecimento público de água, da proteção e conservação do sistema natural existente, e da regulamentação e do controle da qualidade ambiental, necessitando de restrições de uso e ocupação do solo as quais serão definidas no zoneamentos e nos instrumentos próprios, quando for o caso (Lei Complementar n° 164, 2024, p.27).

Em comparação com o Plano Diretor de 2009, percebe-se que não houve alterações nos limites desse macrozoneamento, e a definição das macrozonas que contemplam atualmente a área de estudo são condizentes com as anteriores, que correspondiam à Zona Não Adensável (ZNA) e Zona de Preservação Ambiental (ZPA), respectivamente, já sendo ressaltada a falta de infraestrutura básica e a necessidade de proteção ambiental.

No que concerne à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), as zonas foram definidas a partir da predominância de uso, condições de infraestrutura e restrições de ocupação; dessa forma, a porção sul do território se situa na Zona Habitacional 2 (ZH2), “definida como área de ocupação habitacional de densidade média, conforme sua infraestrutura básica, onde também são permitidos usos compatíveis, principalmente de comércio e serviços vicinais e de bairro” (João Pessoa, (PB), 2024, p. 2). Por sua vez, sua porção norte foi estabelecida como Zona Especial de Proteção Ambiental 2 (ZEPA 2) (**Mapa 17**), compreendida por

---

<sup>8</sup> Medeiros, Thuany G.; Morais, Marcelle T. de A.; Donegan, Lucy. Verticalizar e ver o mar: ambiente construído e agentes sociais envolvidos na fabricação do ‘Altiplano Nobre’. Revista de Morfologia Urbana, v. 7, n. 1, p. e00022, 2019. Disponível em: <<https://revistademorfologiaurbana.org/index.php/rmu/article/view/22>>

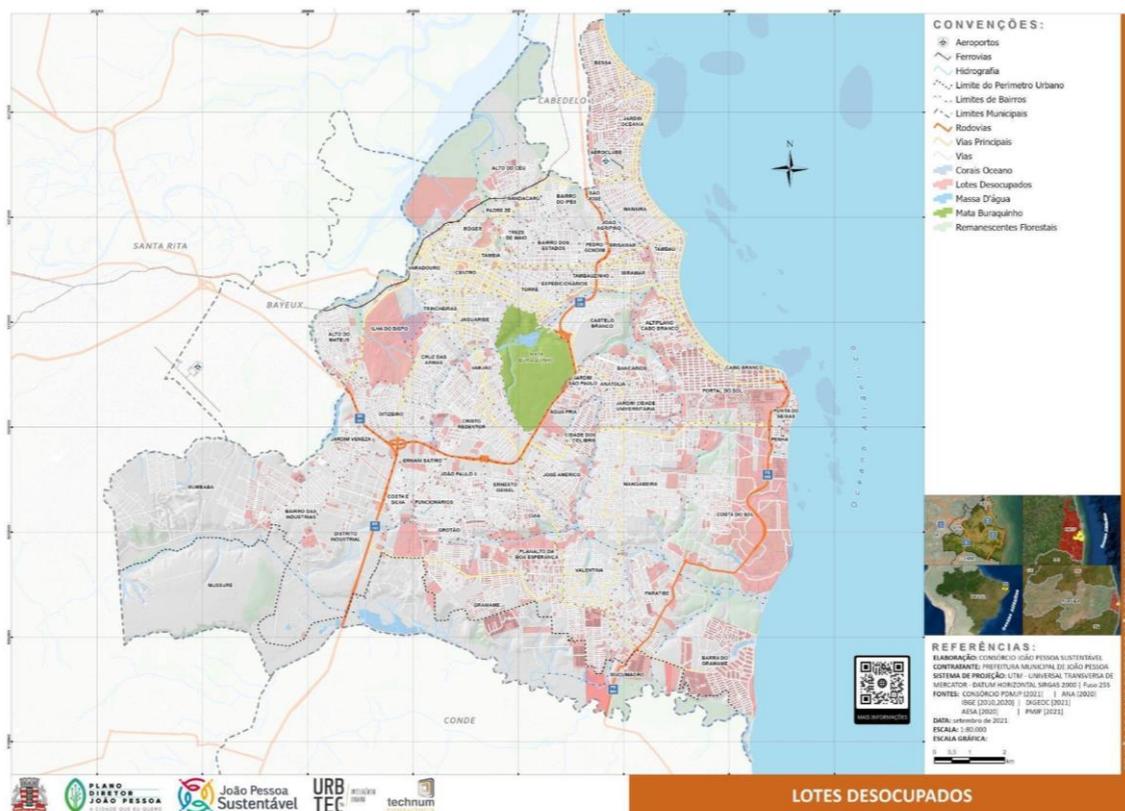
(...) áreas protegidas por legislação federal, estadual ou municipal, área de interesse de proteção da paisagem e áreas de proteção ambiental, com restrição à ocupação e ao parcelamento do solo urbano a depender das fragilidades físico-ambientais, sendo de especial interesse para a proteção da paisagem e a preservação do ambiente natural, da fauna e da flora nativas (Lei Complementar nº 166, 2024, p.2).

A lei em questão indica ainda que o uso e ocupação “[serão analisados] especificamente, sempre vinculado à anuência da Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM)” (João Pessoa, PB, 2024, p.3) Além disso, a LUOS estabeleceu um Setor Especial de Áreas Verdes (SEAV), que incide sobre o perímetro das ZEPAs 2, relativizando o índice de aproveitamento (IA) definido pelo PD. Dessa maneira, essas áreas passaram a ser autorizadas a alcançar o IA Máximo = 2, mediante a preservação gradativa de áreas verdes e ao pagamento da outorga onerosa do direito de construir (OODC).

O antigo zoneamento de João Pessoa indicava a área hoje correspondente a ZH-2 como Zona Residencial 2 (ZR-2) e uma pequena porção dela, como Zona Especial de Preservação 4 (ZEP-4). Ademais, o setor que hoje é definido como ZEPA-2 era anteriormente denominado Zona Especial de Preservação 2 (ZEP-2). Sendo assim, houve a manutenção do preconizado pela lei anterior, como também ocorrido com as macrozonas do PD.

Além disso, foi feito um estudo sobre a situação do entorno da Aratu, sendo observado que esse apresenta inúmeros loteamentos vazios, como pode ser verificado no Mapa de Lotes Desocupados, presente no Relatório do Diagnóstico Técnico da revisão do Plano Diretor, o que aponta para uma tendência de expansão para a área, correspondente a zona leste do município (**Mapa 16**).

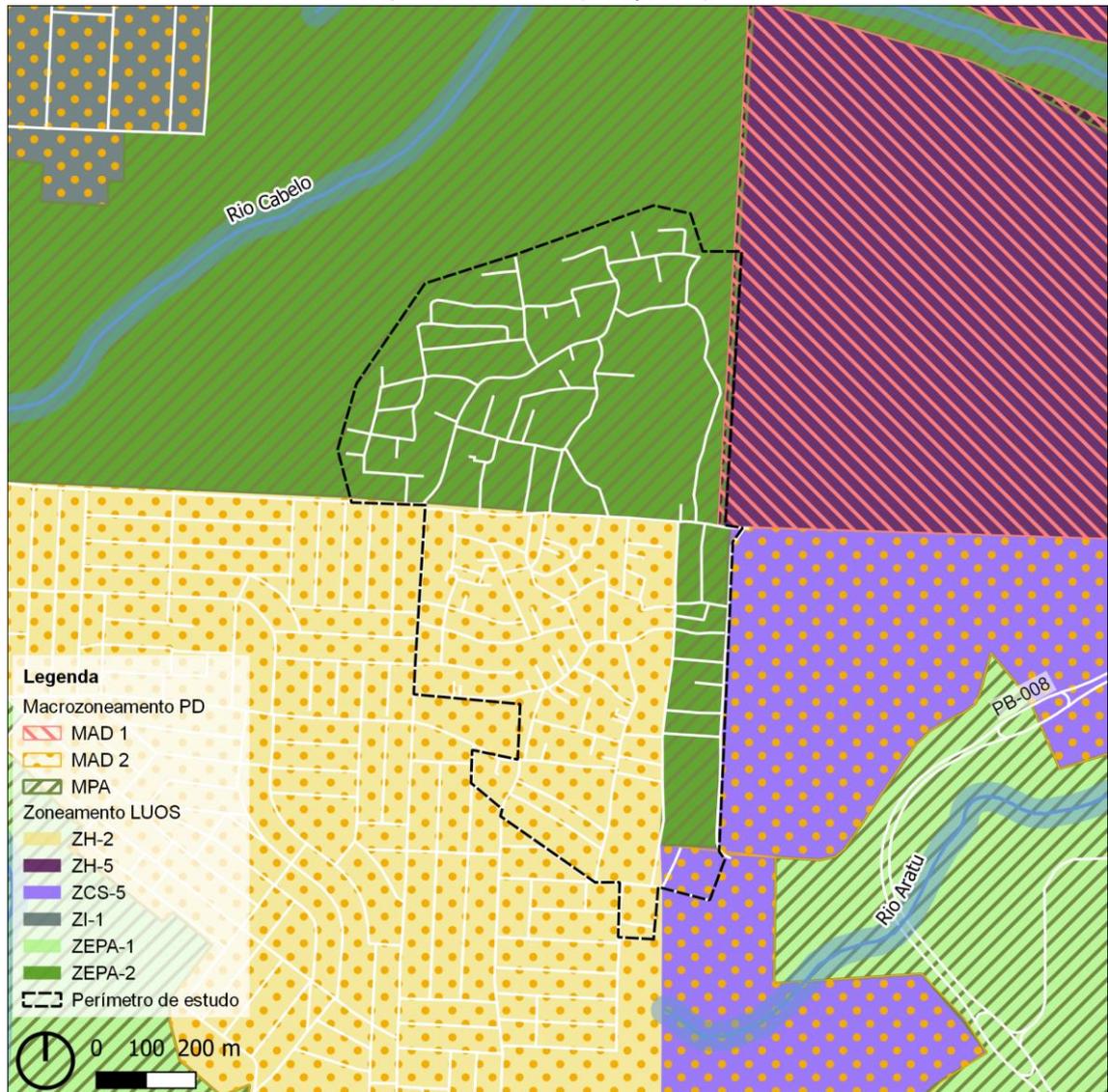
Mapa 16: lotes desocupados de João Pessoa



Fonte: João Pessoa (2021)

Outrossim, revisitando a LUOS, nota-se que esse entorno imediato é contemplado pelas Zona Habitacional 5 (ZH5) e Zona de Comércio e Serviços 5 (ZCS-5) (Mapa 17), sinalizando a intenção dessa possível área de expansão atender ao desenvolvimento do turismo da capital paraibana, dando ênfase também ao desenvolvimento sustentável. Na ZH-5 “[pretende-se] incentivar atividades econômicas de baixo e médio impacto relacionadas ao desenvolvimento sustentável e ao turismo” (João Pessoa, PB, 2024, p.2), e na ZC-5 prevê-se uma maior diversidade de usos, como habitações multifamiliares, hotelaria, comércio e serviço e usos turísticos correlatos. (João Pessoa, PB, 2024, p.2).

Mapa 17: síntese legislação vigente



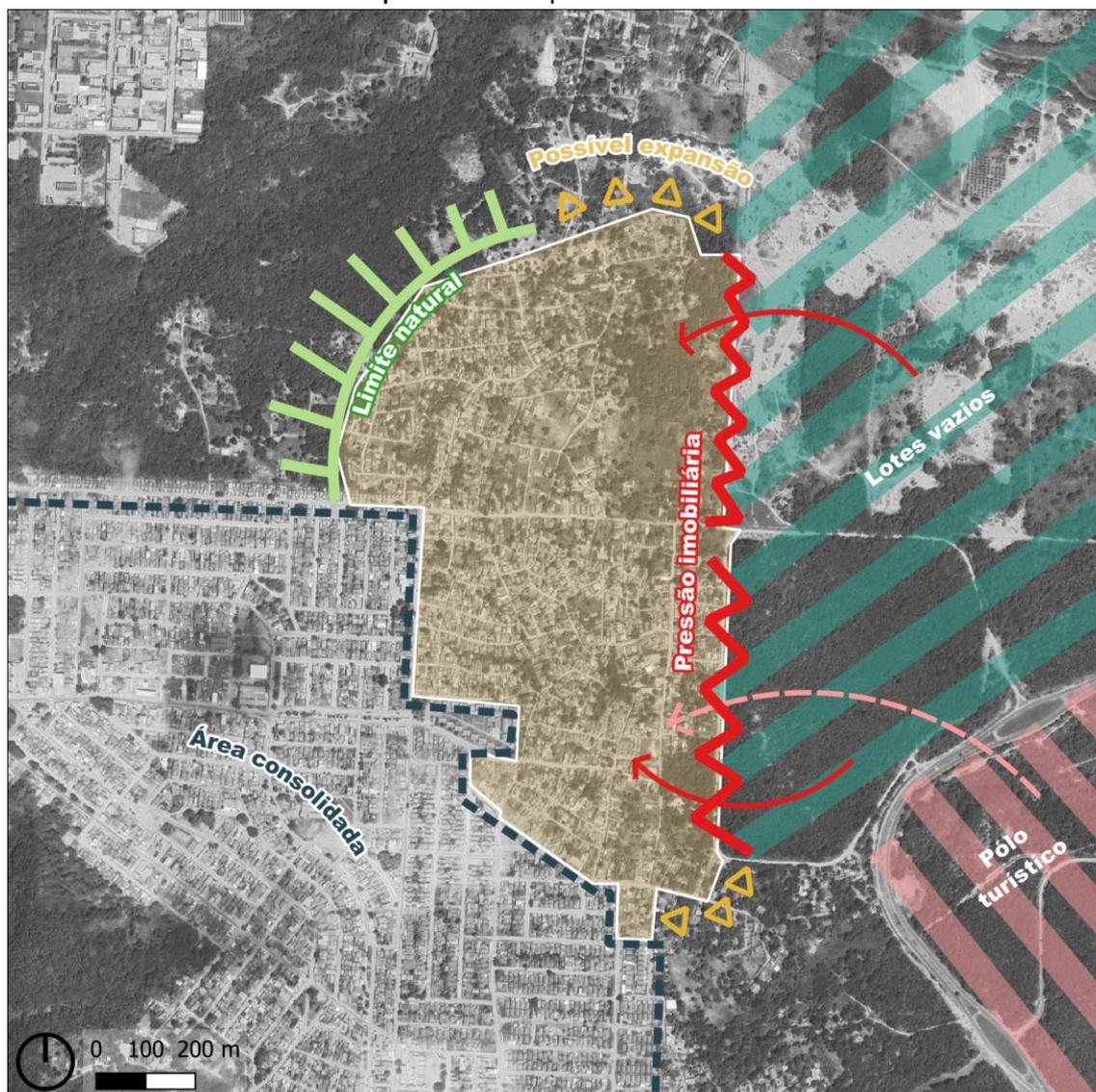
Fonte: elaboração própria a partir de dados de João Pessoa (2024); OSM (2025).

Historicamente, o bairro Costa do Sol já apresentava essa destinação turística, tendo em vista o Projeto do Pólo Turístico Cabo Branco, iniciativa do Governo do Estado da Paraíba que remonta a década de 1980. Segundo Cesar, Gutierrez e Santos (2024), o complexo possui 654 ha, localiza-se em uma área de Mata Atlântica e está cercado pelo Parque Estadual das Trilhas dos Cinco Rios, maior Reserva Legal de João Pessoa. Os autores sinalizam diversos aspectos insustentáveis do projeto, esperando que ele traga “impactos socioambientais irreversíveis para a capital da Paraíba, [como por exemplo]: diminuição da vegetação nativa e da fauna local; assoreamento de rios; lixiviação do solo; pressão sobre falésias vivas; [e] impactos à comunidade de pescadores” (Cesar; Gutierrez; Santos, 2024, p.527).

Além disso, Sales e Costa (2023) abordam a própria criação do Parque Estadual das Trilhas como contrapartida à instalação do Polo Turístico Cabo Branco, e ressaltam as alterações feitas nas Unidades de Conservação (UCs) da capital para viabilizar o empreendimento. Publicizou-se o aumento da área da UC devido à incorporação de outros dois Parques Estaduais (PE) a ela, o PE do Aratu e o PE Mata de Jacarapé, entretanto, quando analisado o polígono do PE das Trilhas disponibilizado pela SUDEMA, destacou-se, na realidade, uma diminuição das áreas protegidas (Sales; Costa, 2023), demonstrando, mais uma vez, a mudança de um aparato legal, nesse caso ambiental, para atender interesses privados.

Diante desse contexto, infere-se que a Aratu tende a sofrer com a pressão imobiliária dos proprietários dos loteamentos vazios em seu entorno imediato, assim como com processos de valorização do preço da terra, devido aos novos empreendimentos a serem instalados nas proximidades, o que pode levar à expulsão de seus moradores (**Mapa 18**).

Mapa 18: síntese pressão imobiliária



Fonte: elaboração própria (2025)

### 3.4.2 Parâmetros urbanísticos

Para além do interesse turístico explícito no corpo do texto que descreve as zonas estabelecidas no entorno da Comunidade Aratu, quando investigados os parâmetros urbanísticos previstos no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo para o perímetro de estudo, percebe-se uma incoerência com a preexistência do local, especialmente na porção norte do assentamento, haja vista a recém apresentada caracterização da área.

Nesse sentido, o Plano Diretor de João Pessoa traz em seu Artigo 50 os Índices de Aproveitamento (IA) Básico e Máximo para as Macrozonas por ele estabelecidas. Esse parâmetro se refere à relação entre a área construída e a área total de um terreno,

regulando a ocupação do solo por meio da definição de uma densidade máxima de construção, tendo em vista as características da área sobre a qual incide, como disponibilidade de infraestrutura e condições ambientais.

Para Macrozona Adensável 3 (MAD 3), é preconizado um IA Básico igual a 1 e um IA Máximo igual a 2 (Tabela 03), o que condiz com a descrição e a própria realidade dessa Macrozona, visto que sua infraestrutura deficitária não suportaria o adensamento da área, além da maioria das edificações existentes serem térreas.

No que se refere à Macrozona de Preservação Ambiental (MPA), prevê-se um IA Básico igual a 1 e a impossibilidade de construir acima disso, situação justificada pela sua condição ambiental (Tabela 03). Entretanto, enfatiza-se a fragilidade desse parâmetro, que poderia conter o adensamento de uma área de interesse ambiental e paisagístico, devido à criação do Setor Especial de Áreas Verdes (SEAV), na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Esse artifício relativiza o Índice de Aproveitamento das áreas reconhecidas como Zonas Especiais de Preservação Ambiental 2, as quais se sobrepõem às Macrozonas de Preservação Ambiental, como explicitado no capítulo anterior, utilizando-se de uma legislação urbanística complementar para promover lacunas e, assim, criar oportunidades legais para driblar os parâmetros preconizados pelo Plano Diretor.

**Tabela 03:** índices de aproveitamento estabelecidos pelo PD e LUOS

Plano Diretor	Macrozonas		IA Básico	IA Máximo
		MAD 3		1
	MPA		1	-
Lei de Uso e Ocupação do Solo	IA Máximo - SEAV			
	Entre 30 e 40% de área preservada	Entre 40 e 50% de área preservada	Entre 50 e 60% de área preservada	Acima de 60% de área preservada
	1,40	1,06	1,80	2,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados de João Pessoa (2024).

Outrossim, no Anexo V da LUOS, são apresentados os parâmetros de ocupação do solo, correspondentes: a Altura Máxima, que deve seguir as restrições impostas na faixa de 500m da orla e as definições dos órgãos patrimoniais competentes; a Taxa de Ocupação (TO) Máxima, que indica à relação entre a área de projeção da edificação

(área construída) e a área total do terreno; a Taxa de Área Permeável (TAP) Mínima; e aos Recuos Mínimos, frontal, lateral e de fundos dos lotes.

Em relação a TO máxima, tem-se o estabelecimento de um valor de 55% para a Zona Habitacional 2, enquanto a Zona Especial de Preservação Ambiental 2 possui uma taxa de 40%, o que pode ser justificado pela intenção de regular o espaço ocupado por construções em uma área de interesse ambiental. O mesmo se aplica para a TAP, equivalente a 5% na ZH2, valor muito abaixo dos 40% preconizados para a ZEPA 2 (Tabela 04).

No que se refere aos recuos mínimos, destaca-se o recuo frontal de 10m da ZEPA 2, em comparação aos 5m da ZH2, parâmetro que, no primeiro caso, pode inviabilizar a construção em lotes menores. Já os recuos laterais e de fundos seguem, aproximadamente, o mesmo cálculo, indicando que quanto mais pavimentos maiores devem ser as suas dimensões (Tabela 04).

Nesta pesquisa, apesar de não haver um aprofundamento na análise da relação entre edificação e lote, percebe-se, por meio da observação do tecido urbano do assentamento (Mapa 10), que a maioria das edificações possui recuo de fundos e são poucas as construções geminadas. Entretanto, ainda assim, as dimensões dos recuos definidos pela LUOS, especialmente o recuo frontal da ZEPA 2, são impraticáveis diante da área e testada dos lotes preexistentes.

Tabela 04: parâmetros de ocupação do solo estabelecidos pela LUOS

Zona	Altura Máxima	TO Máx. (%)	TAP Mín. (%)	Recuos mínimos		
				Frontal (e)	Lateral (f)	Fundo (g)
ZH-2 (a)	(d)	55	5	5	até 3° PV = 1,50 4° PV = 3,00 DE = 3,00 + [(N-4) x 0,30]	até 2° PV = 2,00 3° e 4° PV = 3,00 DE = 3,00 + [(N-4) x 0,30]
ZEPA-2 (b)	(c) (d)	40	40	10	até 3° PV = 1,50 4° PV = 3,00 DE = 3,00 + [(N-4) x 0,30]	até 2° PV = 2,00 3° e 4° PV = 3,00 DE = 3,00 + [(N-4) x 0,30]

**Notas:**

(a) Para o uso H2 será permitida Taxa de Ocupação de até 60%

(b) Para todos os usos na ZEPA-2 e 3 é necessário licenciamento ambiental, conforme determinação do órgão competente, exceto nos casos dispensados por legislação específica.

(c) Observar restrição de altura na faixa de 500m da orla.

(d) Altura deve seguir as definições de IPHAN e IPHAEP (poligonal tombada do Centro Histórico e do Sítio Paisagístico do Cabo Branco)

(e) Lotes com frente para rodovias deverão respeitar recuo frontal mínimo de 15,00m

(f) Permitida a colagem lateral de até 50% no pavimento térreo para todos os usos, com altura máxima regulamentada no Código de Obras e Edificações exceto nas seguintes zonas: ZC-1, ZC-2, ZC-3 e ZC-4, nas quais deverá ser atendido o recuo estabelecido no quadro de parâmetros.

(g) Permitida a colagem de fundos de até 60% no pavimento térreo para o uso H1, com altura máxima regulamentada no Código de Obras e Edificações

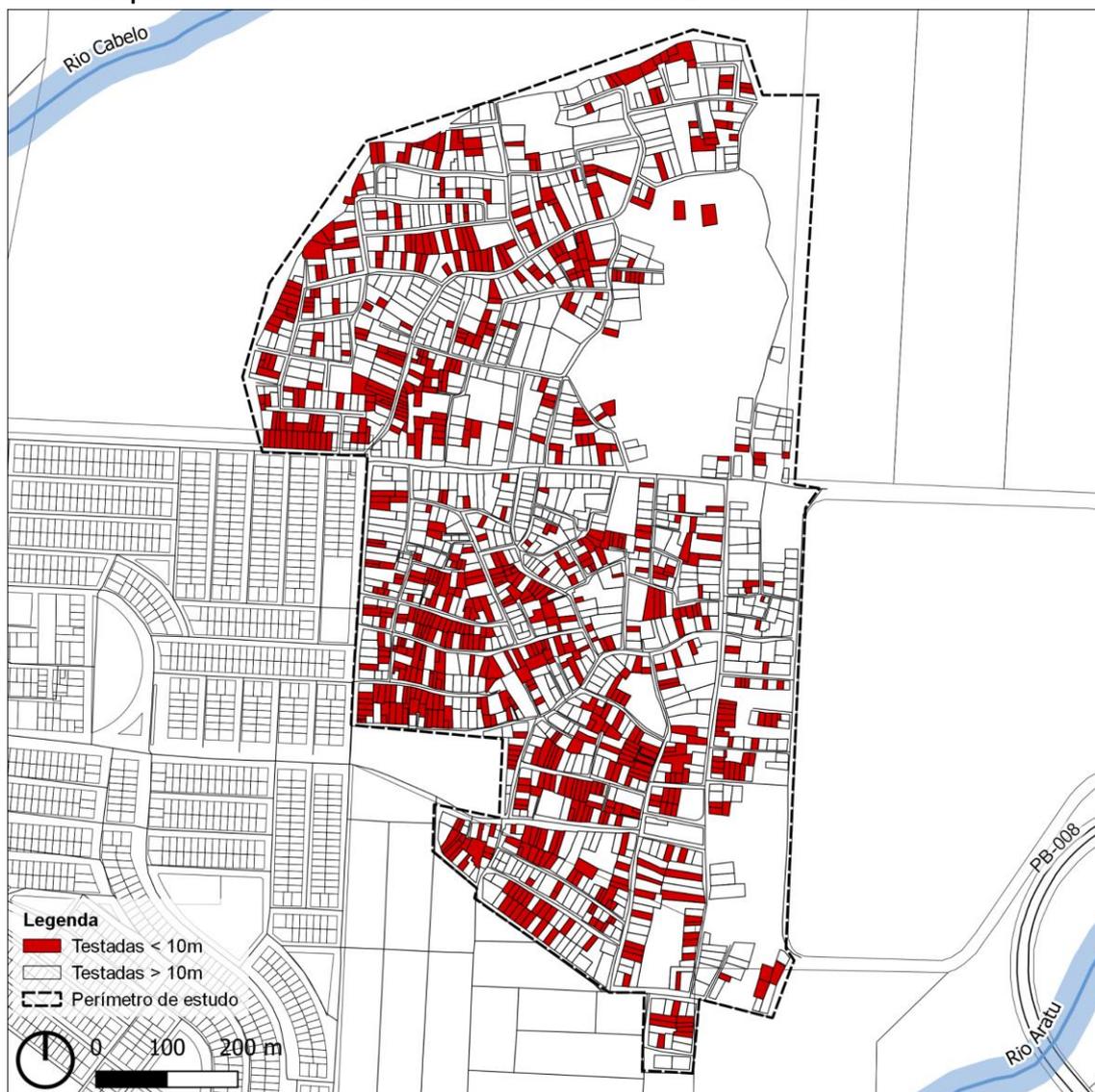
\* PV = Pavimento; DE = Demais pavimentos; N = Número do PV para qual o recuo está sendo calculado.

Fonte: elaboração própria a partir de dados de João Pessoa (2024).

Analisados os parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo PD e LUOS, percebeu-se que essas legislações não contemplam os parâmetros de parcelamento do solo encontrados nos estudos de caso realizados. Dessa maneira, foi acrescida à pesquisa a análise da Minuta de Lei de Parcelamento do Solo do Município de João Pessoa, uma legislação complementar que compõe o escopo geral de regulação urbanística da capital e também precisa de atualização após a revisão do Plano Diretor.

Desse modo, investigou-se especificamente o Capítulo IV - Das Quadras, Lotes e Unidades Autônomas, do Título II - Dos Requisitos Urbanísticos Gerais e Normas Técnicas da minuta. Neste documento, observa-se que as quadras não podem ter comprimento superior a 200m e os lotes necessitam de uma testada mínima de 10m, o que não é cumprido por 43,1% (786) lotes do assentamento (**Mapa 19**). Além disso, os lotes devem seguir as áreas mínimas designadas para cada zona, como previsto no Anexo II da minuta de lei, excetuando-se os casos de regularização fundiária ou parcelamento de interesse social, os quais não possuem regras especificadas (João Pessoa, 2023).

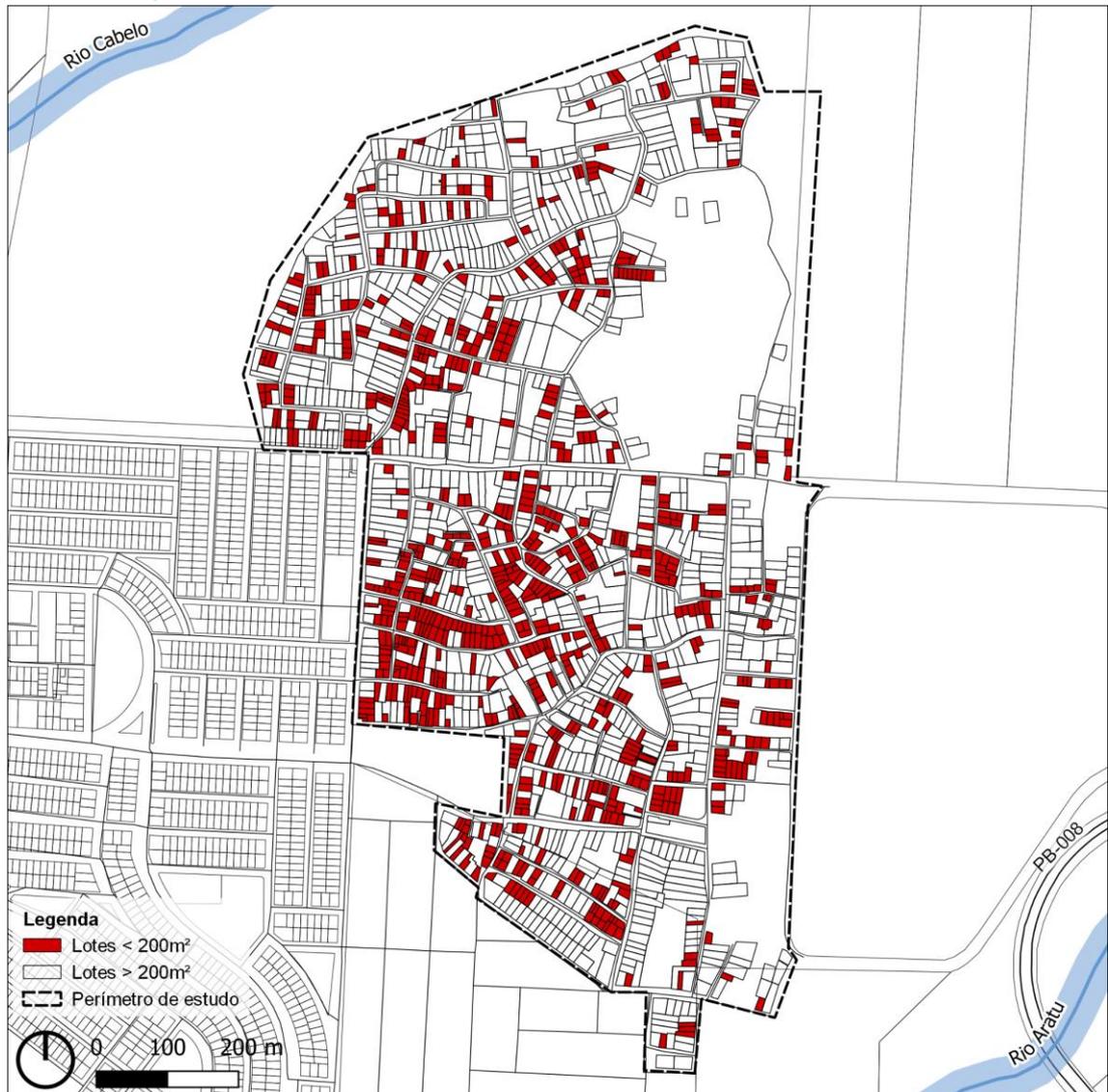
**Mapa 19:** testadas em desacordo com a minuta da Lei de Parcelamento do Solo.



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025); OSM (2025).

O Anexo II sinaliza lotes mínimos de 200 m<sup>2</sup> para ZH2, dimensão que diverge daquelas na área analisada. Quanto à ZEPA 2, observa-se a indicação de lotes mínimos de 2.500m<sup>2</sup>, valor ainda mais distante da realidade encontrada. Porém e apesar disso, é apresentado um valor também de 200m<sup>2</sup> para o SEAV, o qual se sobrepõe as ZEPAS 2, reforçando assim as contradições entre as legislações urbanísticas da cidade. Nesse sentido, confrontando essas dimensões com a situação analisada, observa-se que 44,4% (809) dos lotes têm área abaixo do valor preconizado (200m<sup>2</sup>) (Mapa 20).

Mapa 20: áreas em desacordo com a minuta da Lei de Parcelamento do Solo



Fonte: elaboração própria a partir de dados de CEHAP (2024); Filipeia (2025); OSM (2025).

No contexto da dimensão legal, ressalta-se, enfim, a contradição entre o planejamento estabelecido pela legislação e a realidade analisada na dimensão espacial do assentamento, seja na manutenção de uma zona de preservação sobre área já habitada e sem qualquer tipo de reconhecimento, ou na definição de parâmetros que não levam em consideração a ocupação preexistente.



# Capítulo 4

*Proposta de  
Parcelamento*

A análise crítica entre a atual dimensão espacial da Comunidade Aratu e a legislação incidente sobre ela aponta incongruências entre o que é previsto para área e sua realidade material, reforçando que o planejamento urbano explicitado no conjunto de legislações urbanas existentes, como defendido por Rolnik (1997):

estabelece uma cidade virtual, aonde estes assentamentos precários não existem, transferindo a responsabilidade para uma política habitacional que se encarregaria de promover a construção de moradias para todos os excluídos do mercado formal. A legislação se encarrega de definir sua condição de ilegalidade, concentrando seu esforço regulatório às áreas sob controle do mercado formal. Enquanto isto, a gestão se encarrega de incorporar, a conta-gotas, estas áreas à cidade, estendendo serviços, urbanizando, estabilizando, nunca eliminando todo o risco a ponto de fazer desaparecer totalmente as marcas da diferença (Rolnik, Raquel, 1997, p.7-8).

Portanto, o não reconhecimento institucional do assentamento, como objeto de legislação específica, impede que sejam pensados parâmetros urbanísticos, de uso e ocupação ou de parcelamento, específicos para a área. Esse fato fragiliza o processo atual de REURB ao não fornecer garantias de uma efetivação que siga princípios pré-estabelecidos, condizentes com as especificidades espaciais do perímetro de estudo, além de não garantir a permanência da população, que tende a sofrer com o aumento do preço da terra e a pressão dos agentes imobiliários.

Sendo assim, identifica-se a necessidade de uma normatização especial para o assentamento, tendo em vista suas particularidades enquanto conjunto edificado auto construído. Para esse fim, propõe-se o reconhecimento da Comunidade Aratu enquanto Zona Especial de Interesse Social, de forma a contribuir para a garantia da permanência dos moradores no seu lugar de origem, assim como para direcionar as prioridades do poder público ao local, carente de infraestrutura e de equipamentos.

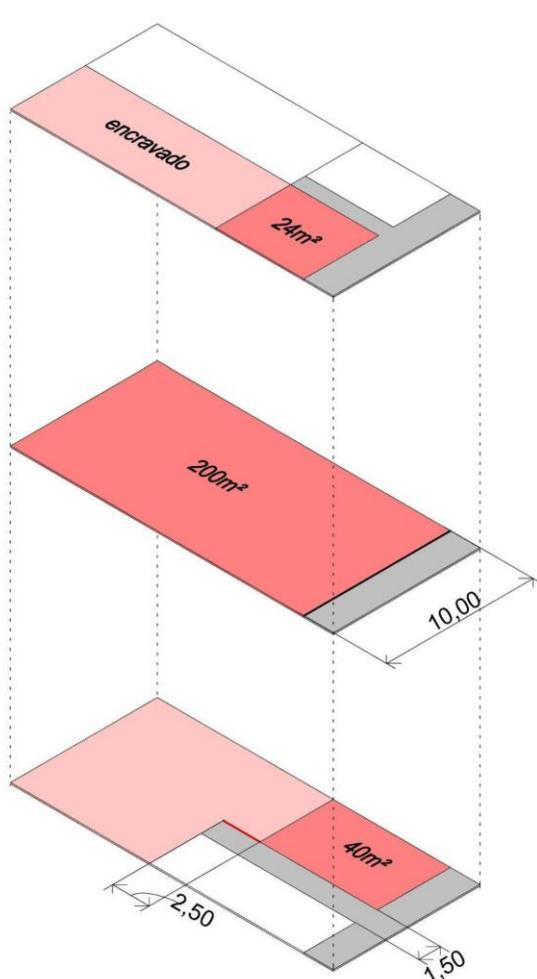
Com o intuito de buscar por estratégias que regulem o potencial de incorporação imobiliária da área, além de evitar a expulsão da sua população no próprio processo de regularização fundiária vigente, sugere-se o estabelecimento de parâmetros de parcelamento do solo diferenciados para a zona especial proposta. Para isso, foram realizadas simulações, à guisa de exercício especulativo: primeiramente, e com o objetivo de visualizar as contradições entre a configuração espacial do assentamento e seu possível comportamento diante da atual regulamentação incidente, foram

incorporados os parâmetros urbanísticos vigentes na legislação; em seguida, a nova proposta para a área é apresentada, constituindo uma “situação proposta”.

Primeiramente, a sugestão de uma **área mínima de lote de 40m<sup>2</sup>** e de uma **testada mínima de 2,5m para regularização** advém da análise das dimensões dos lotes preexistentes, acrescida da constatação das áreas mínimas estabelecidas pelos estudos de caso realizados. Além disso, preconiza-se um **acesso viário mínimo de 1,5m**, garantindo assim as condições mínimas de habitabilidade e o devido acesso aos lotes (Figura 04).

Dessa maneira, assegura-se a possibilidade de REURB para 95% dos lotes mapeados (1.731), sendo 5 lotes excluídos por estarem abaixo da área mínima, 12 por não possuírem os 2,5m de testada e 74 por não terem acesso viário.

Figura 04: esquema da simulação de área, testada e acesso viário mínimos de lote



#### Situação atual

(lotes inaptos para REURB)

Menor lote: 24m<sup>2</sup>

74 lotes encravados

2 lotes com acesso < 1,5m

Total de lotes = 1.822 (100%)

#### Lotes previstos pela legislação :

Lote mínimo: 200m<sup>2</sup>

Testada mínima: 10m

Lotes < 200m<sup>2</sup> = 809 (44,4%)

Testadas < 10m = 786 (43,1%)

#### Situação proposta:

(lotes aptos para REURB):

Lote mínimo: 40m<sup>2</sup>

Testada mínima: 2,5m

Acesso viário: 1,5m

Lotes < 40m<sup>2</sup> = 5 (0,27%)

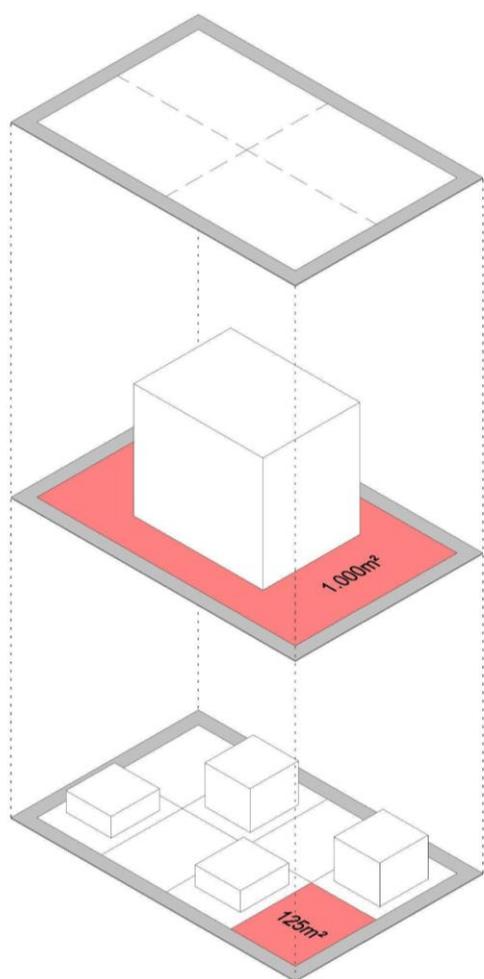
Testadas < 2,5m = 86 (4,7%)

Fonte: elaboração própria

Por outro lado, a **área máxima de lote igual a 250m<sup>2</sup> após regularização**, foi pensada tendo em vista a definição deste parâmetro pelo PREZEIS, de forma a evitar a ocorrência de remembramentos que despertem um potencial de incorporação imobiliária na área. Essa regra não atinge os terrenos destinados a equipamentos públicos, visto que, para sua implantação, são exigidas áreas maiores.

Ademais, também se observou a necessidade de investigar a possibilidade de redistribuir a área dos lotes acima de 600m<sup>2</sup>, com menos de 40% de ocupação (TO máxima estabelecida para ZEPA 2), de forma a garantir uma reserva de terra para produção de Habitação de Interesse Social (HIS), inclusive para os lotes que precisarão ser realocados. Da mesma maneira, convém designar um percentual de áreas públicas, utilizando-se desses mesmos lotes vazios encontrados na análise, para que o poder público possa suprir as necessidades urbanas da população, a partir da inserção dos devidos equipamentos públicos (Figura 05).

Figura 05: esquema da proposta de área máxima de lotes



**Situação atual:**

96 lotes > 600m<sup>2</sup> com menos de 40% de ocupação  
114.000m<sup>2</sup> para redistribuição

**Situação atual caso remembramento:**

Não há previsão de área máxima  
Possibilidade de verticalização  
Cria-se potencial de incorporação

**Situação proposta:**

Lote máximo após REURB = 250m<sup>2</sup>  
25% da área redistribuída para equipamentos e espaços livres públicos  
684 lotes de 125m<sup>2</sup> para HIS

Fonte: elaboração própria.

Deste modo, diante da identificação de 114.000m<sup>2</sup> com baixa taxa de ocupação, o objetivo da simulação recém-apresentada é demonstrar uma estimativa do potencial da área de estudo para provisão de equipamentos públicos e novas habitações. Além disso, ainda que os parâmetros mínimos adotados tenham sido definidos a partir dos estudos de caso, buscando minimizar o número de realocações, essa simulação instiga a reflexão sobre diferentes possibilidades de parcelamento do solo, que, em outras circunstâncias, poderiam valorizar os aspectos ambientais do assentamento, por meio, por exemplo, de testadas mais amplas que permitiriam uma maior permeabilidade dos lotes, considerando a viabilidade de reordenamento do espaço proporcionada pelos vazios existentes.

Ressalta-se ainda que os critérios para regularização fundiária não se limitam às questões físico-espaciais do assentamento, devendo haver uma análise criteriosa das condições socioeconômicas e do modo de viver dos seus ocupantes. Nesse sentido, a proposta apresentada estabelece parâmetros mínimos de parcelamento aptos a guiar a regularização fundiária da Comunidade Aratu, assim como amparar a área, a partir de seu escopo urbanístico, protegendo-a da pressão do mercado imobiliário.



# Considerações

## *Finais*

O presente trabalho de conclusão de curso logrou investigar as possibilidades de estabelecimento de parâmetros especiais de parcelamento para a Comunidade Aratu, a partir de uma leitura crítica sobre sua realidade socioespacial. Por meio do diálogo entre as diferentes dimensões de análise – histórica, social, espacial e legal – foi possível compreender as especificidades do assentamento e refletir sobre a inadequação das atuais normas urbanísticas frente às dinâmicas que marcam os assentamentos populares.

Além disso, os estudos de caso utilizados – o PREZEIS, de Recife, e a ZEIS Praia do Futuro II B, em Fortaleza – foram fundamentais para demonstrar como alternativas normativas podem, quando construídas com base na realidade local e com participação comunitária, contribuir para a efetivação da permanência digna da população de baixa renda em seus territórios. Ambas as experiências apontaram para a importância de definir parâmetros urbanísticos que respeitem a morfologia preexistente, em vez de impor lógicas formais que desconsideram o padrão de ocupação vigente.

No caso da Aratu, apesar da adesão ao processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB) e da articulação de diferentes agentes estatais e comunitários, o desafio permanece na criação de normativas que dialoguem verdadeiramente com as demandas locais. A análise demonstrou que as legislações vigentes, como o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ainda operam com parâmetros genéricos, desconectados das formas reais de ocupação.

Deste modo, evidenciou-se a necessidade de haver o reconhecimento institucional de sua condição enquanto assentamento popular consolidável, através do estabelecimento de uma Zona Especial de Interesse Social I, firmando, ainda, mecanismos de proteção legal contra a especulação imobiliária, que tende a avançar sobre a área. Nesse sentido, a proposta apresentada neste trabalho representa um esforço inicial de aproximação a uma normativa condizente à realidade do assentamento, servindo como base para a construção de futuros instrumentos de planejamento. E, ainda que a pesquisa tenha se limitado às conhecidas Aratu 1 e Aratu 2, em razão da precisão dos dados censitários disponíveis, é importante destacar que essas se conectam diretamente à Comunidade Costa do Sol, ou Aratu 3, com a qual compartilham dinâmicas territoriais, prolongamentos do tecido urbano e características socioeconômicas. Dessa forma, a proposta aqui desenvolvida também pode servir como base reflexiva para estudos e normatizações voltadas a essa área adjacente,

desde que acompanhadas do devido levantamento de dados e aprofundamento específico.

Ressalta-se, ainda, que o processo de consolidação de uma ZEIS é entendido como um mecanismo de luta pela permanência dos moradores na Comunidade, devendo ser realizado por meio de um processo que garanta a participação ativa dos envolvidos. Ademais, é necessário atrelar essa instituição a ações concretas de melhorias, como a provisão de infraestrutura, equipamentos e espaços livres públicos, assim como a garantia do direito à assessoria técnica gratuita, tendo em vista, principalmente, as necessidades de melhorias habitacionais.

Outrossim, durante o desenvolvimento da proposta dos parâmetros de parcelamento, percebeu-se igualmente a necessidade de serem pensados parâmetros de ocupação condizentes com a preexistência, a partir do reconhecimento da heterogeneidade do assentamento, que apresenta variadas maneiras de relação entre edificação e lote, como taxa de ocupação e recuos.

Por fim, espera-se que esta pesquisa contribua para o avanço do debate sobre o zoneamento inclusivo e sobre a definição de prioridades amparada na realidade das cidades brasileiras, como João Pessoa, a partir da incorporação das especificidades dos seus assentamentos populares nos instrumentos de planejamento urbano. Acredita-se que o presente trabalho demonstra o potencial de desdobramento da análise e da proposta realizadas, de forma a contribuir para estudos e experiências futuras, seja no perímetro de estudo ou em outros contextos similares.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araújo, Joyce Kelly Chaves. **Tecendo Caminhos para Justiça a Social**: A revisão do Plano Diretor de João Pessoa e suas implicações nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

Brasil. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília, 2010. Disponível em:<[https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/mapeamento\\_ass\\_precarios.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/publicacoes/arquivos/arquivos/mapeamento_ass_precarios.pdf)>

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Guia\\_ZEIS\\_final.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Guia_ZEIS_final.pdf)>

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/estrategia-saude-da-familia/publicacoes/politica-nacional-atencao-basica-2012.pdf>>

Cavalcanti, Helena, *et al.* Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: região metropolitana do Recife. *In*: Moraes, Maria da Piedade; Krause, Cleandro Henrique; Lima Neto, Vicente Correia (ed.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Ipea, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6801>>

Cesar, Paulo Henrique; Gutierrez, Henrique Elias Pessoa; Santos, Joel Silva dos. A insustentabilidade da “sustentabilidade”: algumas reflexões a respeito da implementação do Polo Turístico Cabo Branco (PB). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v 17, n.4, nov 2024-jan 2025, pp. 508-530.

Corrêa, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4ª edição, São Paulo: Editora Ática, 2004.

Denaldi, R. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: Denaldi, R.; Santa Rosa, J. (org). **Curso a Distância: Plano Locais de Habitação de Interesse Social**. Ministério das Cidades, Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/habitacao/Livro.EADPLHIS.FINAL.CORRIGIDO.pdf>>

Fortaleza. Lei Complementar Nº 062, de 02 de fevereiro de 2009. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp\\_com\\_alteracoes\\_da\\_lc\\_0108.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf)>

Fortaleza. Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR. **Diagnóstico socioeconômico, físico-ambiental, urbanístico e fundiário final**: ZEIS 1 Praia do Futuro II B. Fortaleza, mai. 2019. Disponível em: <<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=be1d67cf-89b8-43fb-ac82-13a10ba13052>>

Fortaleza. Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR. **Caderno de normatização especial de parcelamentos, edificação, uso e ocupação do solo (final)**: ZEIS 1 Praia do Futuro II B. Fortaleza, out. 2019. Disponível em: <<https://zonasespeciais.fortaleza.ce.gov.br/zeis-prioritaria/praiadofuturo>>

Harvey, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: Agregados por Setores Censitários, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=41852&t=downloads>> Acesso em: 11 dez. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: Favelas e Comunidades Urbanas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=41773&t=resultados>> Acesso em: 11 dez. 2024.

Iracheta, Afonso; Smolka Martim. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, n° 1, jan-jul, 2000, p. 87-117.

João Pessoa. Anteprojeto de Lei Complementar. Minuta da Lei de Parcelamento do Solo do Município de João Pessoa. João Pessoa, 2023. Disponível em: <[https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/WM\\_Parcelamento.pdf](https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/WM_Parcelamento.pdf)>

João Pessoa. Lei Complementar nº 164, de 11 de janeiro de 2024. Aprova a revisão do Plano Diretor Participativo do Município de João Pessoa. Diário Oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, PB, n. 0444, p. 01-28, 11 jan. 2024. Disponível em: <[https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/2024\\_Diario\\_444\\_SUPLEMENTO.pdf](https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/2024_Diario_444_SUPLEMENTO.pdf)>.

João Pessoa. Lei Complementar nº 166, de 29 de abril de 2024. Dispõe sobre o zoneamento e o uso e ocupação do solo do município de João Pessoa - LUOS. Diário Oficial da Prefeitura Municipal de João Pessoa, João Pessoa, PB, n. 0523, p. 01-22, 06 mai. 2024. Disponível em: <<https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/LC-166-2024-Lei-de-Uso-e-Ocupacao-do-Solo-LUOS-versao-D.O.pdf>>

João Pessoa. **Relatório do Diagnóstico Técnico**. Plano Diretor João Pessoa: a cidade que eu quero. João Pessoa, PB, out. 2021. Disponível em: <[https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/115\\_2021.10.08\\_P2b\\_DIAGNOSTICO-TECNICO.pdf](https://planodiretor.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/115_2021.10.08_P2b_DIAGNOSTICO-TECNICO.pdf)>

Lamas, José M. Ressano Garcia. **Morfologia Urbana e Desenhos da Cidade**. 2 ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

Linhares, Igor dos Santos. **Entre o Mar e o Mercado**: Diretrizes para o Plano de Regulamentação da AEIS de Brasília Teimosa e Vietnã. Monografia (Graduação) - Departamento de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/59815>>

Maricato, Ermínia. **Brasil Cidades**: Alternativas para a crise urbana. 7° ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

Maricato, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2015.

Medeiros, Ana Clara Vieira e. **Minha casa é meu lugar de fala**: a violação do direito à moradia e o impacto na vida das moradoras da Comunidade Aratu em João Pessoa/PB. Monografia (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, 2023. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/36884>>

Miranda, Livia; Moraes, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. *In*: Cardoso, Adauto Lucio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. IPPUR/UFRJ, Porto Alegre, 2007, p. 415-435. Disponível em: <[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/livro\\_completo.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/livro_completo.pdf)>

Miranda, Livia et. al. As articulações público-privadas, os projetos pró-mercado e as “boiadas” urbanísticas e ambientais em João Pessoa e Campina Grande. *In*: MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: os desafios para o desenvolvimento nacional – Paraíba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2022. Disponível em: <<http://reformaurbanadireitoacidade.net/livros/regiao-metropolitana-de-campina-grande-e-joaopesso/>>

Moraes, Demóstenes Andrade de. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. **Oculum ensaios**, v.17, Campinas, SP, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4552/3059>>

Nascimento, Alexandre. S.; Porto Sales, Andréa L.; Maia, Fernando. (In)Sustentável, Injusta e Desigual: uma análise dos conflitos urbanos e ambientais na cidade de João Pessoa. *In*: Miranda, Livia; Moraes, Demóstenes. **Reforma Urbana e Direito à Cidade: os desafios para o desenvolvimento nacional – Paraíba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/Letra Capital, 2022. Disponível em:

<http://reformaurbanadireitoacidade.net/livros/regiao-metropolitana-decampina-grande-e-joao-pessoa/>>

Nascimento, Alexandre Sabino; Silva, Heloísa Gomes; Silva, Maria Júlia Laurentino; Neto, José Vitorino dos Santos. O Programa João Pessoa Sustentável como modelo de transferência, difusão e mobilidade de políticas “públicas” urbanas neoliberais do BID e a narrativa das cidades sustentáveis. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR**, 20º, mai. 2023, Belém. Disponível em: <<https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st02-40.pdf>>.

Nascimento, Alexandre Sabino; Porto Sales, Andréa L. Quem são os inimigos e os falsos amigos da democracia em João Pessoa? *In*: Miranda, Lívia; Moraes, Demóstenes; Martins, Bárbara (Org.). **Observatório das Metrôpoles nas Eleições**. Letra Capital, Rio de Janeiro, 2024.

Oliveira, Max. Prefeito assina termo de incorporação da Comunidade Aratu ao patrimônio da União e projeta regularização fundiária e obras de urbanização. Prefeitura de João Pessoa, João Pessoa, 4 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/prefeito-assina-termo-de-incorporacao-da-comunidade-aratu-ao-patrimonio-da-uniao-e-projeta-regularizacao-fundiaria-e-obras-de-urbanizacao/>>. Acesso em: 14 jan 2025

Panerai, Philippe. **Análise urbana**. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

Porto Sales, Andréa L.; Costa, Fabiano Gumier. A Natureza na urbanização planetária: planejamento e gestão de áreas verdes na região metropolitana de João Pessoa. *In*: Santos, Joel S.; Gutierrez, Henrique Elias P. (org). **Áreas verdes urbanas e serviços ecossistêmicos**. Editora UFPB, João Pessoa, 2023. Disponível em: <<https://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/1146/1049/12016>>

Recife. Lei N° 16.113, de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS e dá outras providências. Recife, 1995. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/267645/lei-16113-95>>

Rolnik, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *In*: Rolnik, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. Pólis, São Paulo, 1997. Disponível em: <[https://www.academia.edu/1784471/ROLNIK\\_Raquel\\_e\\_CYMBALISTA\\_Renato\\_orgs\\_Instrumentos\\_urban%C3%ADsticos\\_contra\\_a\\_exclus%C3%A3o\\_social\\_P%C3%B3lis\\_29\\_S%C3%A3o\\_Paulo\\_Instituto\\_P%C3%B3lis\\_1997](https://www.academia.edu/1784471/ROLNIK_Raquel_e_CYMBALISTA_Renato_orgs_Instrumentos_urban%C3%ADsticos_contra_a_exclus%C3%A3o_social_P%C3%B3lis_29_S%C3%A3o_Paulo_Instituto_P%C3%B3lis_1997)>

Rolnik, Raquel; Santoro, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras/>>

Smolka, Martim. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. *In*: Planejamentos e Território: ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, 2002, p. 207-225.

Souza, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: Castro, Iná Elias de; Gomes, Paulo César da Costa; Corrêa, Roberto Lobato (org). **Geografia: conceitos e temas**. 2° ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2000, p. 77-116.

Souza, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbana**. 13° ed. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2020.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO ENTREVISTA EXPLORATÓRIA**

1. Como e quando a Defensoria Pública do Estado da Paraíba (DPE) iniciou sua atuação na Comunidade Aratu?
2. Já existia algum registro de ações de reintegração de posse antes do contato dos moradores com a DPE?
3. Quais as associações comunitárias acompanharam o processo de luta pela regularização da Comunidade?
4. Como as demais instituições envolvidas iniciaram sua atuação no processo de REURB?
5. Como se deram as negociações do Ministério Público Federal (MPF) para doação da área pertencente à Embrapa?