

DIREITO À CIDADE: ANÁLISE SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COM ENFOQUE NA CIDADE DE JOÃO PESSOA

RIGHT TO THE CITY: ANALYSIS OF POPULATION IN STREET SITUATION WITH A FOCUS ON THE CITY OF JOÃO PESSOA

Adalberto Velloso Borges Melo de Albuquerque

Estudante de Direito na Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Luciano Nobre de Andrade

Estudante de Direito na Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de entender a realidade das pessoas em situação de rua, com foco na cidade de João Pessoa, relacionando essa realidade com a questão do direito à cidade, passando pela origem da cidade João Pessoa, aspectos urbanísticos importantes em sua formação e conceituação do que é o direito à cidade; o desenvolvimento trata do tema das pessoas em situação de rua de maneira aprofundada, passando por questões relacionadas à especulação imobiliária, impacto da pandemia do COVID-19 nessas pessoas, análise do orçamento brasileiro com enfoque nas áreas relevantes ao tema, entre outras, para entender possíveis intervenções para melhorar o cenário atual que enfrenta essa parcela da população.

Palavras-chave: Direito à cidade. João Pessoa. População em situação de rua. Habitação.

Abstract: This article aims to understand the reality of homeless people, focusing on the city of João Pessoa, relating this reality with the issue of the right to the city, passing through the origin of the city João Pessoa, important urban aspects in its formation and conceptualization of the right to the city; The development deals with the issue of homeless people in depth, going through issues related to real estate speculation, impact of the pandemic, budget analysis, among others, to understand possible interventions to improve the current scenario facing this part of the population.

Keywords: Right to the city. João Pessoa. Homeless population. Housing.

Sumário: 1. Introdução: 1.1 Origem da cidade; 1.2 Breve histórico urbanístico da cidade de João Pessoa; 1.3 O Direito à Cidade e a quem ele se dirige – 2. Desenvolvimento: 2.1 Contrastes: a história da população em situação de rua nas cidades mais ricas; 2.2 Nordeste: o desafio climático e social; 2.3 João Pessoa hoje: miséria e desigualdade; 2.4 Especulação imobiliária e suas consequências; 2.5 Formação de aglomerados subnormais em João Pessoa; 2.6 População em situação de rua durante a pandemia; 2.7 Balanço do Orçamento Geral da

União; 2.8 Constituição e Estatuto da Cidade – 3. Considerações finais – Referências.

1. INTRODUÇÃO

1.1. ORIGEM DA CIDADE

O filósofo e jurista italiano Norberto Bobbio, em sua principal obra, *A Era dos Direitos*, divide os direitos fundamentais em três gerações ou dimensões, sendo sua divisão dada por sua associação com um dos princípios do lema da Revolução Francesa “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”.

Os direitos de primeira geração são aqueles pautados em prestações negativas por parte do Estado, devendo este não interferir em determinadas faculdades do indivíduo e respeitando sua liberdade; são chamados de direitos individuais por serem fundados na ideologia liberal, profundamente individualista.

Os direitos de segunda dimensão, por outro lado, necessitam de prestações positivas — ou ações — que permitam aos mais socialmente desfavorecidos desfrutarem de sua plena liberdade; a necessidade de direitos dessa natureza foi evidenciada pela impossibilidade do usufruto dos direitos de primeira geração sem as condições mínimas necessárias de vida, o chamado mínimo existencial. Os direitos desta dimensão são chamados de sociais, parte dessa nomenclatura se compreende da ideia de socialização da riqueza para o atendimento da sociedade como um todo, possuindo origem marxista.

Na terceira dimensão constam os direitos coletivos, isto é, aqueles que compreendem a humanidade e a sociedade como um ente que deve ser legalmente protegido. São direitos fundados na solidariedade, estando a coletividade humana como o sujeito a quem esses direitos se destinam. Nesse rol de direitos, encontram-se, dentre outros, o direito ao meio ambiente, à comunicação, direito de autodeterminação dos povos e o direito à cidade.

Para compreender o direito à cidade — e aos espaços públicos que nela se encontram —, é primeiro preciso compreender o que é a cidade, sua origem e a quem se dirige a cidade.

Segundo Raquel Rolnik (2009, p. 12) a cidade se originou na sedentarização do homem a partir do desenvolvimento da agricultura, esta definição, entretanto, a sua origem não é, de forma alguma, atemporal. A autora, na tentativa de buscar uma característica essencial da cidade, não importando o momento histórico ou o local, define a cidade como “um ímã, um campo magnético que reúne e concentra os homens”.

No mundo antigo, são diversos os exemplos de grandes cidades marcadas na história da humanidade; entre os egípcios, maias, gregos, mesopotâmicos, unos e tantas outras civilizações, em que pese as diferenças locais, culturais e temporais, sendo todas estas interligadas por sua forte ligação à agricultura.

Tal situação seria intocada por milênios entre o desenvolvimento da agricultura, durante o período neolítico, e o desenvolvimento de outra atividade com maior poder de agregar os homens nas cidades. Tigar e Levy (2000, p. 40) associam o surgimento das cidades modernas à ampliação da atividade comercial, em especial pelo processo de concentração de artesãos, comerciantes e tecelões nas comunas. Estes locais de trabalho, compra e venda eram porções de terra do rei ou senhor feudal compradas, conquistadas ou adquiridas pelos burgueses e que possuíam leis e cortes internas com maior especialização no trato de contendas comerciais, sendo mais interessante para isso que as cortes reais, feudais e clericais.

É evidente que este movimento, voltado mais ao comércio que à agricultura, demoraria a chegar ao Brasil. Sendo as comunas propriamente europeias, é preciso compreender que cada realidade histórica e espacial molda a urbanização do ambiente. No território brasileiro, pode-se dizer que o “ímã” que atraía as pessoas para a formação de cidades foi a exploração da terra e das riquezas para a agricultura e mineração.

1.2. BREVE HISTÓRICO URBANÍSTICO DA CIDADE DE JOÃO PESSOA

Nascida como tantas outras cidades no Brasil daquela época, João Pessoa surge do intento colonizador português. Da beira do rio Sanhauá, a Filipeia de Nossa Senhora das Neves tem seu princípio no ano de 1585 e era produto de um acordo de paz entre os índios Tabajaras — nação que habitava o local em conjunto com os Potiguaras — e os portugueses. De início lento e ofuscada por Olinda e Recife, em especial no cultivo da cana, durante o período colonial “a sociedade não era tão hierarquizada do ponto de vista das classes sociais sendo, portanto, mais homogênea quanto aos costumes e práticas cotidianas” (SILVA, 1997, p. 6).

Já após a colonização holandesa, Parahyba começa a melhorar estética e estruturalmente a sua urbe nos séculos XVIII e XIX. Silva (1997, p. 11) indica que a produção e exportação algodoeira ajudam no fortalecimento econômico da cidade. Durante a gestão de Henrique de Beaurepaire Rohan, no meio do século XIX, há ainda mais foco no embelezamento da cidade, crescendo também as diferenças de classes sociais. A partir da proibição da utilização de mão de obra escrava, em 1888, o campo perde o foco, e há um significativo aumento da população citadina, bem como um maior foco nas atividades de comércio interno.

Com a chegada do século XX, há um desenvolvimento estrutural urbano intenso, deixando a cidade mais próxima do que hoje é, em um processo que Silva (1997, p. 13-17) descreve sob o nome de Revolução Urbanística. Em que pese as condições de vida gerais da cidade terem mudado, não se pode afirmar que isto tenha sido, de qualquer modo, democrático ou acessível a todos. Em conjunto com a melhora significativa da urbe, uma maior distinção de classes ia surgindo, processo comum no capitalismo. Em realidade, a cidade era construída, e em especial expandida, para conformar os interesses da elite que começava a sair do campo.

Inicia-se, então, um processo de higienização da cidade, afastando a população pobre das áreas nobres e punindo atos considerados contra a moralidade da época. Esse processo, no

entanto, não era novo na Parahyba, na já citada gestão de Henrique Rohan, atos como banhos públicos, dentre outros costumes próprios do povo local, haviam sido proibidos em nome de uma política urbana mais avançada. Santos (2015, p. 40) também cita que, no final do século XIX, a promulgação do Código de Posturas proibia a construção de casas de palha e cortiços no Centro. Em suma, as reformas urbanas foram acompanhadas de reformas políticas e morais promovidas aos interesses da elite; sobre a o processo do início do século XX, Waldeci Ferreira Chagas dispõe:

Encarcerar os pobres e tirá-los da rua temendo que cometessem atos violentos, ou que seus corpos transmitissem alguma moléstia, também se constituiu uma das respostas do processo de urbanização na cidade da Parahyba (Chagas, 2004, p. 22).

A política higienista implantada no Brasil no início do século XX, embora eventualmente conseguisse trazer melhoras sanitárias e estruturais, trazia como custo o afastamento do pobre do centro da cidade, onde a maior parte das melhorias se localizava, e do convívio social. Uma vez excluído, de pouco conseguiria usufruir das novas tecnologias e serviços públicos; a marca desse período de expansão era a desigualdade, marca esta que até hoje permanece e produz efeitos.

A alta sociedade e a classe média alta, como políticos e médicos — estes reunidos em especial na Associação Médica da Parahyba —, atuaram fortemente para o fortalecimento deste processo de exclusão.

Chagas (2004, p. 176) ainda faz uma importante análise quanto à atuação do Estado, ou ausência dela, em posturas assistencialistas. O autor declara que casas para a população mais pobre apenas foram construídas na década de trinta, e de iniciativa de membros da igreja católica, que também eram responsáveis por ações de acolhimento e caridade.

A partir dos anos 60 e 70 a população mais rica volta-se à recém-urbanizada orla e às proximidades da Epitácio, que fora calçada. A população mais pobre passou a se dividir entre as que moram em bairros e cidades marginais, bem como às margens de rios, e as que voltaram ao centro, que passou por um processo de desvalorização imobiliária.

Há um novo movimento de êxodo rural que mudou significativamente o cenário social pessoense. Embora inicialmente não tão impactante por conta da migração para o Sudeste, a população “começa a crescer de forma acelerada a partir dos anos 70, correspondendo entre 1970 a 1980 a um aumento de mais de 53% e chegando em 1991 a mais que o dobro da população existente em 1970” (SILVA, 2014). A União começa a agir mais fortemente para dar suporte ao município, que não estava preparado para lidar com as necessidades habitacionais, decorrentes da nova população.

Embora o problema da habitação tenha sido minorado, ele não foi plenamente solucionado.

A construção urbanística de João Pessoa é marcada pelo obscurecimento — seja do alcance de direitos e políticas, seja dos livros de história — das suas populações mais vulneráveis.

Em que pese a importância da compreensão da história da cidade de João Pessoa para compreender seus problemas, para entender o direito à cidade, é mais essencial analisar a cidade de outra forma. Assim como o aspecto histórico, não irá nos levar muito além um olhar para a cidade em seu espectro objetivo — as construções, ruas e limites que formam a cidade — ou em sua forma jurídica, o município. Para melhor se destrinchar o objeto deste texto, pretende-se observar a cidade na sua dimensão subjetiva: como uma construção constante e viva formada pelas pessoas que nela estão.

1.3. O DIREITO À CIDADE E A QUEM ELE SE DIRIGE

Para o homem cotidiano, a cidade é onde se nasce, onde se dorme, onde se trabalha, onde se estuda, onde se vota, onde se casa... a cidade é onde se vive. É nela que todos os direitos, sejam liberdades ou poderes, são exercidos. Em um ecossistema social capitalista, no entanto, a garantia material de um direito, ou a capacidade do indivíduo de usufruir dele, é medida conforme sua condição financeira. Embora formalmente postos em nível de igualdade — e que existam medidas públicas que buscam a equidade —, é inegável o fato de que os direitos básicos são de melhor acesso para os economicamente favorecidos.

Nesse contexto, é importante entender que o direito à cidade é essencial para o acesso de todos os outros direitos de forma igual e para a formação de uma sociedade mais humana e democrática.

Tendo em mente a compreensão da cidade como uma construção viva, é possível chegar à definição do objeto em discussão. Embora o direito à cidade tenha sido primeiramente levantado por Henri Lefebvre, em 1968, as palavras de David Harvey, em 2013, destrinçam o conceito de forma magistral:

O direito à cidade é [...] muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos (HARVEY, 2014, p. 34).

Com esse conceito em apresentado, retorna-se ao princípio do texto: o direito à cidade é coletivo, é de todos, não importando sua condição econômica, seu grupo social ou qualquer formalidade jurídica. O direito à cidade pertence ao cidadão, não à toa as duas palavras originam-se, etimologicamente, do mesmo termo grego: *citytas*.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, contempla esse direito de dimensão coletiva no art. 2º, especialmente no inciso I, indicando que a política urbana deve, em suas diretrizes, procurar:

Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, Art. 2º, I).

Logicamente que a situação real é distante da disposta. Quando se trata do direito de mudar a cidade — política, cultural, estética e historicamente, ou de qualquer outra forma — é primeiro necessário poder viver e residir nela; para usufruir de seus espaços públicos e poder participar da vida urbana, é essencial que eles sejam criados e preservados.

No correr desse estudo, pretende-se expor dois dos principais aspectos que impedem o pleno usufruto da cidade: o desprezo pelas populações de rua — conjunto de pessoas que possui o viver mais íntimo com a cidade — e a falta de políticas públicas suficientes para atender a essa população vulnerável.

De antemão, cabe ressaltar que, obviamente, não será possível discorrer sobre tudo aquilo que limita a garantia do direito à cidade, como a falta de mobilidade, de acessibilidade, a violência, a desigualdade econômica, a falta de saneamento, o desprezo ao meio ambiente, a falta de lazer, a inaptidão dos gestores, entre outros fatores, porém, é mister considerar que a garantia do proveito amplo e democrático dos espaços públicos, e de tudo que isso acarreta, não é uma utopia a ser mirada à distância, e sim aquilo que é correto e devido a cada cidadão nas diversas garantias constitucionais, infraconstitucionais e convenções internacionais.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. CONTRASTES: A HISTÓRIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NAS CIDADES MAIS RICAS

O aspecto que mais chama atenção ao observar a miséria urbana, e em especial da população em situação de rua, é o seu contínuo e triste crescimento em conflito com a riqueza e os luxos das áreas nobres das grandes cidades. Como sociedade, acostumou-se a normalizar, e não agir, ao ver pessoas dormindo em escadas de agências de bancos bilionários, em pátios de prédios com vários apartamentos desalocados, em sarjetas de shoppings imensos, etc.

Quando não se normaliza, faz-se pior: torna-se a própria presença dessas pessoas indesejada — como se o morador de rua fosse o errado na questão — ou mesmo ilegal.

A exemplo disso, a cidade de São Paulo, detentora de um PIB de 699,3 bilhões de reais em 2020, possui, por outro lado, uma população em situação de rua de mais de vinte e cinco mil habitantes. Embora plenamente capaz de realizar políticas de habitação que resolveriam a situação de boa parte do seu povo mais pobre, a cidade possui um histórico recente de polêmicas envolvendo a tomada de medidas urbanísticas que visam afastar certos usos do espaço público pela população em situação de rua — como bancos de praça e calçadas

antiergonômicos, evitando que estas pessoas lá durmam.

O conflito se agrava ao se considerar que, por suas condições materiais, os moradores de rua são usuários do espaço público de forma quase intermitente: enquanto a maioria da população utiliza para lazer e transporte — entre a casa e o trabalho —, quem mora na rua vive o espaço público, mesmo que seja por falta de opção, e são as mais vedadas desse direito de participar, usar e ser a cidade. Conquanto seja injusta essa incoerência, ela não é nova na história do capitalismo.

De antemão, cabe levantar que dispor sobre como a população em situação de rua surgiu e vem crescendo é um ponto de teor geral, são vários motivos — e várias histórias — que levam alguém a não possuir condições de sustentar um lar, é importante, porém, observar momentos e condições — sociais, político-legais e econômicas — que propiciaram a situação a chegar aonde está.

Com o advento da Revolução Industrial no século XVIII, houve um súbito aumento na capacidade produtiva das fábricas, de propriedade da classe burguesa; com a abertura de diversos postos de trabalho, a população camponesa — desempregada após o cercamento de terras para a construção de fábricas — migra em massa para os centros econômicos. De acordo com Pinto e Gondim (2017, p. 3) Embora a maior parte tenha conseguido se empregar, em condições miseráveis de vida e trabalho, uma parcela de não absorvidos pelo mercado e de não adaptados às indústrias passaram a viver na rua. À luz do Estado liberal da época, pouco ou nada se fazia para com essas pessoas.

A presença das pessoas que moram nas ruas persiste ao longo dos séculos, concomitantemente com as transformações ocorridas com o capitalismo na sociedade, em diversas partes do mundo. [...] A existência de pessoas que moram nas ruas acompanha a formação socioeconômica desses países (Oliveira, 2011, p. 59).

Este movimento iniciado na Inglaterra aconteceu, em uma medida ou outra, em todas as grandes economias do capitalismo. No Brasil, a industrialização mais pesada ocorre no período Vargas (1930-1945), mas as questões sociais e econômicas são mais difusas em território brasileiro, em especial no Nordeste.

Com o fim da escravidão legal, em 13 de maio de 1888, ocorrida a partir da assinatura da Lei Áurea, a população negra escravizada perdeu os seus postos de trabalho e vida precários sem assistência alguma por parte do Estado. Com a imigração de europeus se intensificando ainda mais, coube a essas pessoas irem morar em situação extremamente precária — em cortiços e favelas — para manter sua subsistência; quando isto não era possível, iam para rua.

Agravando a situação, em especial no Rio de Janeiro, há a idealização de uma reforma urbana e sanitária, que se inicia na Revolta da Vacina (1904), resultando na destruição de diversas

moradias irregulares (mormente cortiços) e afastando os moradores para as favelas e ruas.

A questão, no entanto, além de social, era legal; a população em situação de rua, cada vez maior, foi gravemente criminalizada: O simples fato de pedir dinheiro possuindo saúde para trabalhar — ou mesmo que não possua, mas em local onde há assistência médica para cuidado —, não possuir profissão para garantir subsistência e domicílio, entre outros “crimes”, renderam dois capítulos do Código Penal de 1890, no que totalizam 14 artigos. Cabe ressaltar que a repressão era, acima de tudo, moral, proibindo-se nesses capítulos se embriagar em público e até a prática de capoeira.

2.2. NORDESTE: O DESAFIO CLIMÁTICO E SOCIAL.

Na região Nordeste do Brasil, em especial no século XIX, um problema recorrente ditava o aumento cada vez maior da população rural para a área urbana: a seca. Embora especialmente devastadora nos estados do Ceará e Piauí, o flagelo da seca atingiu o interior do estado da Paraíba (à época Província da Parahyba do Norte) de forma a agravar a pobreza e o problema da população em situação de rua.

A seca causou um imenso e tortuoso processo de migração do campo para a cidade. Sem condições de plantação, ou mesmo de vida, no interior de várias províncias nordestinas, a população — assolada também pela fome e doenças — busca uma esperança de vida em cidades litorâneas.

Tal qual Severino, a mudança do sertão para o litoral em muito pouco muda a condição de miséria; os poucos que conseguem um mísero sustento, o obtém por meio de centros de caridade da Igreja. Os retirantes, como eram chamados, fogem da miséria da seca para a miséria social, muitos recorrendo para a mendicância em busca de algo para saciar a fome.

Como já analisado, a presença da população pobre nos espaços urbanos não é de agrado das elites político-econômicas, não significando isto que houve, ou que haja, uma efetiva tentativa de desmarginalizar essas pessoas; pelo contrário, o combate não é à miséria ou à sua causa, o combate é à pessoa.

Em função disso [seca], passou a ser comum, no cenário urbano, levas de mulheres, jovens e idosas maltrapilhas e famintas, vindas das diversas cidades do sertão. Sem opção e condição, lhes restaram a mendicância e a ociosidade, compreendidas pelas elites como crime (CHAGAS, 2004).

Embora a seca de 1877 ter sido o caso de maior relevância e discussão — até mesmo em termos literários, como no livro *Os Retirantes*, de José do Patrocínio —, fato é que o fantasma da seca assombra o interior paraibano de tempos em tempos. Em especial no início do século 20, o estado pouco fazia para minorar os efeitos da situação.

O pouco que se fazia pela parcela dessa população que ia morar na rua não possuía genuínos fins sociais; embora se pudesse falar de fins humanitários por parte das instituições religiosas, os interesses do financiamento governamental e dos médicos sanitaristas era mormente para “jogar debaixo do pano” aquilo que eles não queriam diretamente resolver ou tratar.

Chagas (2004) traz à tona a ideia de que todas as políticas realizadas para essa população foram de cunho paternalista, isto é, não havia uma tentativa de garantir os direitos efetivos destes indivíduos de forma autônoma. Para além dos asilos católicos, o autor ainda cita a utilização da mão de obra dos moradores de rua para obras de infraestrutura urbana, como forma de tirá-los do ócio.

A luta e as ações, por parte do Estado e da elite, não eram contra a miséria e a fome, mas sim contra o incômodo trazido quando esta questão começa a interferir em suas vidas comuns, em especial no espaço urbano. Isto é, apenas quando a segurança das pessoas mais abastadas aparenta estar sob risco — com o aumento da criminalidade associado à miséria — ou quando os ambientes entendidos como destinados a essa população estão sendo ocupados, ou seja, apenas quando o problema transborda da classe pobre para chegar aos mais ricos, é que há algum tipo de ação no sentido de atenuar os efeitos — seja por meio de atitudes paliativas ou pelo encarceramento destas pessoas.

2.3. JOÃO PESSOA HOJE: MISÉRIA E DESIGUALDADE

Embora a política e teoria higienista já não sejam vistas como algo positivo há muito tempo, para a parcela mais vulnerável da população, até hoje a situação não se encontra muito diferente. De forma semelhante ao que se observava na ideia de urbanização do fim do século XIX e início do XX, quando se trata de melhoria ou modernização de uma cidade, normalmente o objetivo é a reforma e criação de espaços e políticas voltados para a classe média e a elite, não para a democratização do que é público para aqueles que mais necessitam.

A democratização dos espaços públicos e da cidade é algo essencial em especial no Nordeste, pois a região carrega o peso da desigualdade social e da miséria para grande parte de sua população. A concentração de capital político e econômico no Brasil inteiro encontra-se agravada pela associação do poder ao pertencimento à oligarquias e à posse de terras.

Os dados de desigualdade na região metropolitana de João Pessoa são desoladores. Conforme aponta estudo do Observatório das Metrôpoles, do quarto trimestre de 2021, a Região Metropolitana de João Pessoa possui os maiores índices de desigualdade entre todas as mais de 20 RMs estudadas. A região foi responsável pelo maior Coeficiente de Gini (0,683) — sendo a que teve esse índice mais elevado durante a pandemia —, o segundo menor rendimento médio entre os 40% mais pobres (104,97), a maior razão entre os rendimentos médios dos 10% mais ricos e 40% mais pobres (52) e o maior percentual de pessoas vivendo em domicílios com renda menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (40,5%). Na maior parte dos casos estando acompanhado por outras capitais nordestinas no páreo da desigualdade, comprovando o

baixo nível de distribuição de riqueza na região.

Em um ambiente de tamanha inequidade, a situação é mais agravada àqueles que pouco ou nada têm. Em relação à população em situação de rua, há poucas fontes seguras no que diz respeito à quantidade. O número mais recente que pode ser apontado de alguma forma como base foi a campanha de vacinação — realizada por um dos poucos projetos de assistência para essa população, o Consultório na Rua, programa do SUS — itinerante voltada a atender moradores de rua, alcançando mais de 800 pessoas nesta situação, segundo matéria do G1, de 2021. A ausência de pesquisas específicas apenas demonstra a falta de ações estatais para o atendimento deste grupo, haja vista que o mapeamento é o primeiro passo para o sucesso de projetos que visem efetivar os direitos de pessoas em situação vulnerável.

Embora não haja dados concretos e públicos referentes à questão, é sensato considerar que houve um grave aumento na quantidade de pessoas em situação de rua, bem como uma piora na situação em que se encontram, por conta dos impactos econômicos trazidos pela pandemia. Há de se pontuar que, sendo uma das melhores formas de prevenção a higiene e a utilização de máscaras, esta população se encontra especialmente afetada pelo difícil acesso a esses recursos.

2.4. ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Para compreender melhor o cenário em que está a população em situação de rua, é preciso entender como funciona a especulação imobiliária e como esse fenômeno contemporâneo empurra as pessoas para longe dos locais de trabalho e, por vezes, colocam-nas para fora de casa.

Na definição de Campos Filho (2001, p. 48), a especulação imobiliária é uma maneira pela qual proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, principalmente a partir de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos, ocorrendo uma apropriação privada dos lucros provenientes das melhorias ensejadas pela distribuição coletiva dos custos de melhoria das localizações.

Essa renda transferida se dá pelo aumento do valor de mercado de um imóvel durante um certo período de tempo, quando há uma demanda crescente na região em que está localizado o imóvel, motivada principalmente pelo processo de evolução urbana, com o aumento do fluxo de pessoas e crescimento do comércio.

Esse tipo de operação restringe o uso social de certo terreno, seja para fins produtivos ou habitacionais, e, com esse espaço ocioso, ocorre o aumento dos preços de imóveis na região, dado o aumento da demanda e disponibilidade diminuída de terrenos, afastando pessoas de baixa condição econômica desses locais e que, ou acabam se mudando para um local periférico que possam arcar com os custos, ou acabam ficando em situação de rua.

É importante entender o que Campos Filho quer dizer com apropriação privada das melhorias

coletivas, pois o terreno em si, objeto da especulação imobiliária, não é fisicamente modificado nesse processo, mas sim o seu entorno, que por ser uma região em crescimento, é beneficiada por infraestrutura relacionada à água, esgoto e energia, serviços urbanos como creches e melhoramento da acessibilidade à região pela pavimentação, implantação de novas vias e melhora do transporte público. Assim, com essas melhorias realizadas ao redor do terreno, lhe é agregado valor, de forma infrutífera para a sociedade e benéfica apenas ao interesse do particular que está praticando a especulação.

Desse modo, a especulação imobiliária gera problemas urbanos e sociais graves, pela modificação artificial do tecido urbano, com infraestrutura subutilizada em um certo local e sobrecarregada em outros, aumentando o custo desta; bem como a dificuldade de deslocamento que passa a existir pelo afastamento da população de baixa renda das áreas com empregos e aumentando o tráfego pela concentração excessiva de pessoas se deslocando em vias limitadas; e o problema principal para esse artigo, o aumento da população em situação de rua pelo aumento artificial do custo da moradia e de vida.

2.5. FORMAÇÃO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS EM JOÃO PESSOA

O aumento no custo de moradia possui duas consequências diretas: o crescimento de moradias precárias ou, nos mais graves casos, o aumento da população em situação de rua. Conjuntos de moradias precárias são melhores definidas pelo conceito de aglomerado subnormal criado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para incluir de forma generalizada a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, para citar apenas alguns.

Aglomerados, conforme o IBGE (2010, p. 27), são conjuntos com no mínimo 51 unidades habitacionais carentes, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia, sendo ela pública ou particular e dispostas, comumente, de forma desordenada e densa.

Os aglomerados são identificados como subnormais pelo IBGE (2010) quando apresentam ocupação ilegal da terra, precariedade de serviços públicos essenciais e ao menos uma dessas características: urbanização fora dos padrões refletida por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos.

Tendo o conceito em mãos, podemos falar de João Pessoa, tendo por base o último censo, de 2010, o mesmo de onde foram retirados os conceitos acima. Os dados trazem que a Paraíba tem 90 áreas de aglomerados subnormais, com uma população de mais de 130 mil habitantes e 36.380 domicílios, com João Pessoa tendo a maior densidade dessas áreas, seguida por Campina Grande, Bayeux, Cabedelo e Santa Rita. Infelizmente a classificação utilizada exclui aglomerações com números abaixo de 50 moradias, o que afeta um pouco a real

compreensão da realidade de pessoas vivendo nesse tipo de condição.

Como abordado na breve exposição sobre a história de João Pessoa, o cenário de modernização e políticas higienistas no século XIX, particularmente com o Código de Posturas, que visava ordenar e disciplinar o uso do terreno urbano pela população e poder público, tentando reger a natureza da morada, motivou o desenvolvimento dos primeiros aglomerados subnormais da cidade de João Pessoa, a partir da proibição de construção e permanência de casas de palhas, casebres e cortiços na parte central da cidade, que eram considerados moradias insalubres, como bem descreve Santos (2015, p. 42). A partir disso, a população pobre migrou para as periferias e nas condições mais precárias de moradia.

Outro período que ensejou mudanças na cidade de João Pessoa, no que diz respeito à habitação, foi a partir da década de 1970, com a rede urbana se expandindo em direção ao litoral, e a construção de grandes conjuntos habitacionais populares, como Valentina, Castelo Branco, Mangabeira e Bancários, que hoje estão na condição de bairros.

Com a criação do Distrito Industrial, inauguração do Hotel Tambaú, as obras da UFPB no Castelo Branco e a abertura de loteamentos no Manaíra e Bessa, as áreas centrais se valorizaram e mais uma vez expulsaram a classe mais pobre para a periferia, e essa necessidade de moradia deu origem a ocupações ilegais, os aglomerados subnormais.

Após o ano de 1980, ainda segundo Santos (2015, p. 44), o processo de favelização foi intensificado, com a instalação de favelas em vales de rios, entre conjuntos habitacionais e outros espaços públicos. Dos 65 bairros pessoenses, 44 deles possuem favelas, muitas delas localizadas em margens de rios que cortam a cidade, em consequência da diferenciação socioeconômica existente.

2.6. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DURANTE A PANDEMIA

Em notícia publicada na Fiocruz, por Nathália Gameiro (2021), em repercussão da audiência pública da Câmara dos Deputados com o tema “População em situação de rua durante a pandemia”, especialistas e representantes de movimentos sociais falaram sobre o tema e trouxeram dados importantes. Antes da eclosão da pandemia, segundo representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a estimativa era de 221 mil pessoas em situação de rua, e que não há um número exato para a pandemia, mas que os sinais indicam que houve um aumento expressivo, a exemplo do aumento de pessoas pedindo dinheiro nas ruas.

Com o agravamento econômico que ocorreu durante a pandemia, apontou o pesquisador Marcelo Pedra, do Núcleo de População em Situação de Rua da Fiocruz Brasília, que um novo perfil de pessoas em situação de ruas apareceu, o de trabalhadores que não conseguem pagar aluguéis e estão indo para as ruas por não terem como se manter. Dados trazidos pelo mesmo pesquisador, de pesquisa realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, apontam que 31% das

peças estavam na rua há menos de um ano, e desses, 64% por perda de trabalho, moradia ou renda. Ainda, 42% afirmaram que sairiam da rua se tivessem um emprego. Também foi apresentado dados de cadastro do Sistema Único de Saúde (SUS), que mostraram um aumento de 35% do número de mulheres em situação de rua. Isto é, todos os dados corroboram para a hipótese de que o aumento no número de pessoas em situação de rua foi expressivo.

Um assunto abordado também foi a falta de políticas públicas de saúde e de proteção social voltadas à população em questão, não muito diferente do que acontecia antes da pandemia, mas que foi agravado e afeta questões como o uso de máscara (já que essas pessoas não têm onde lavar), a questão de ficar em casa (que é impossível), o fato de serem grupo prioritário de vacinação e mesmo assim terem enfrentado dificuldades relacionadas à documentação, como também aconteceu com o auxílio emergencial, que impediu o acesso por parte de pessoas em situação de rua que não tinham celular, por exemplo. O cenário descrito na audiência é devastador e frustrante para quem tem atuação direta com essas pessoas, que sequer estão incluídas no censo nacional; Marcelo Pedra, sobre a questão de dados, defende essa inclusão e a integração dos sistemas de assistência social, e a feitura de uma diretriz nacional para o atendimento dessa população.

2.7. BALANÇO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Analisada toda a questão econômica e social por que passa o Brasil nos últimos anos, espera-se que o Estado responda ao conjunto da crise de forma ativa, importando em investimentos em infraestrutura habitacional popular. Não é isso que mostra o Balanço do Orçamento Geral da União (2021), de subtítulo “A conta do desmonte”, elaborado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), documento que se apresenta importantíssimo para as questões discutidas, pois traz dados e análises atualizadas sobre o orçamento e os impactos práticos dos cortes de recursos públicos em diversas áreas ligadas às políticas sociais, que estão sendo interrompidas ou prejudicadas desde o início do governo Bolsonaro até a publicação do estudo, de 2019 a 2021.

Nesse caso, é mais relevante focar no capítulo dedicado justamente ao direito à cidade, para entender como a alocação de recursos acaba impactando a vida das pessoas em situações de rua. O capítulo inicia falando sobre o pacto federativo do Brasil, que deixa quase nada da arrecadação para os municípios, enquanto eles têm boa parte das responsabilidades e acabam pagando boa parte da conta. Que essa interdependência era funcional até 2016, mas que depois disso está ocorrendo uma rivalidade do Governo Federal para com os entes federativos, em nível estadual e municipal.

O Ministério das Cidades, crucial para efetivação das políticas urbanas, foi desmontado e recursos que antes eram destinados ao saneamento e à moradia ficaram perdidos, deixando a desejar a realização dos direitos mais básicos. Relatórios apontam que o direito à cidade, diante desse fato, estava com risco de retroceder.

A nova gestão que subiu ao Planalto em 2019 não destinou novos recursos orçamentários para habitação, renegando esse setor ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Chegando aos números, o orçamento é dividido entre montante autorizado e o montante executado, que vem caindo muito. Em números, ao longo dos anos desse governo, a execução caiu para quase 1/3 do primeiro ano, de 73 milhões para 25 milhões executados, enquanto, no último ano, o autorizado era um orçamento de 105,53 milhões de reais. Importante salientar que, essa discrepância está ocorrendo em um ano de pandemia, onde seria ainda mais importante do que o normal investir em habitação.

Além disso, o orçamento dedicado ao urbanismo somente está executando os restos a pagar de exercícios anteriores, não sendo nada utilizado do valor autorizado para projetos de habitação, nem demonstra qualquer interesse em enfrentar o problema da falta de moradia. Do orçamento da subfunção habitação, absolutamente nada foi pago ou sequer autorizado no período analisado.

Ademais, o orçamento para transportes coletivos urbanos, que já é terceirizado para empresas privadas que cobram por passageiro, em oposição à cobrança por quilômetros rodados, ensejando diminuição da frota e renega regiões com menor número de passageiros, colocando o lucro acima do que deveria ser um direito básico viabilizado por política pública.

Por fim, o documento traz perspectivas para o ano de 2022, e que, infelizmente, as políticas urbanas devem continuar da mesma forma, sem recursos para habitação, saneamento, transporte público, com o grave dado de nenhum valor autorizado para subfunção habitação urbana, significando que a população em situação de rua deve continuar renegada pelas políticas públicas federais. A recomendação final sobre a área é retomar projetos de habitação de interesse social e urbanização de favelas e criar o fundo de financiamento para o transporte público, mas, para os autores do estudo, pouco pode se esperar em razão da falta de compromisso político e social desta administração.

2.8. CONSTITUIÇÃO E ESTATUTO DA CIDADE

Embora falte investimento e políticas públicas por parte do Governo, não falta ao povo brasileiro garantias no que concerne aos seus direitos sociais e econômicos de habitação e dignidade, cabendo destaque à Constituição Cidadã e ao Estatuto da Cidade.

A Constituição Brasileira traz a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado, no inciso III do art. 1º é objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção do bem de todos e a erradicação da pobreza e da marginalização. Assim, é inegável que essas disposições se correlacionam com a questão da população em situação de rua, devendo ser prioridade do Estado brasileiro promover políticas públicas voltadas às pessoas em questão.

Segundo Mário Augusto Silva (2020, p. 5), o Estatuto das Cidades, instituído pela Lei

nº 10.257/2001 foi inovador ao instituir uma política urbana direcionada ao pleno desenvolvimento das funções sociais, da propriedade e da cidade. Em seu conteúdo, está contido o direito à cidade, como o direito a cidades sustentáveis, com moradia, saneamento ambiental, infraestrutura e serviços públicos, trabalho e lazer, a fim de se atingir uma vida urbana digna. Também está presente no art. 2º do Estatuto das Cidades a gestão democrática das cidades, e os titulares do direito a cidades sustentáveis são os titulares presentes e as futuras gerações, no mesmo entendimento do direito ao meio ambiente.

No que diz respeito às pessoas em situação de rua, o direito à cidade entende como detentor de direito todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória nas cidades, não limitando quem são os titulares do direito, e, desse modo, contempla a população em situação de rua. E com o direito fundamental de não sofrer discriminação, as pessoas em situação de rua que se encontram em marginalidade e vulnerabilidade não podem ter sua cidadania excluída, sendo titulares do direito à cidade como qualquer outro que ali habita.

Para que tal cidadania seja atingida de forma plena e digna, é essencial que a estas pessoas seja garantido o seu direito à habitação, primeiro passo de muitos no caminho à desmarginalização e inclusão social, mas, para tanto, é necessário que as autoridades públicas enxerguem nelas a cidadania e o respeito merecido.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com todo o exposto, fica evidente a urgência do fortalecimento da ideia e da tradução prática do direito à cidade, particularmente na cidade de João Pessoa, mas também no Brasil como um todo, que é detentor de uma história cruel, principalmente no que diz respeito às pessoas mais pobres, sobre a exclusão contínua destas das cidades de forma sistemática.

Um ponto crucial para concretizar esse direito é a democratização do espaço público, que não se entenda que seja apenas o direito a estar nele; uma definição como esta celebraria apenas uma ideia formal de igualdade, algo que este estudo não pretende definir como um objetivo ideal do direito à cidade, em especial em que se refere a populações vulneráveis. Nesse sentido, defende-se o direito democrático ao pertencimento à Cidade, de forma com que todos possam usufruir de seus direitos de saúde, educação, segurança, vida, cidadania e todas as garantias inalienáveis ao indivíduo. A primeira etapa para isso parte de compreender a população em situação de rua como cidadãos de fato e sujeitos de direito, não apenas como um problema a ser evitado, quer seja na rua ou no orçamento.

Outra questão fundamental no tópico de democratizar os espaços se trata da desapropriação de imóveis inutilizados para a implantação de programas sociais de moradia que atendam tanto a população em condição de rua quanto as famílias em moradias deficitárias, destacando-se o déficit habitacional, segundo pesquisa da Fundação João Pinheiro, o total de domicílios precários na Região Metropolitana de João Pessoa beira a 47 mil, visando combater a especulação imobiliária, que ataca praticamente a totalidade dos bairros da cidade, mesmo

os mais antigos e movimentados.

A população em situação de rua sempre foi marginalizada e renegada pelo poder público e pela sociedade, entretanto, é preciso mudar essa noção. Dados como os apresentados aqui no texto demonstram a necessidade de atenção dessa população, que muitas vezes não é incluída em programas públicos sociais. Por fim, entende-se a necessidade de fazer valer o direito fundamental à moradia que está presente na Constituição Federal, seja para as pessoas em situação de rua ou qualquer outro que vive no aluguel por não ter condição de comprar uma casa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 de jun. 2022.

BRASIL. Lei n 10.257 de 10 de julho de 2001 – **Estatuto da Cidade**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 de jun. 2022.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CHAGAS, Waldeci Ferreira. **As singularidades da modernização da Cidade da Parahyba, nas décadas de 1910 a 1930**. Tese. Recife: UFPE/PPGH, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7459/1/arquivo7777_1.pdf. Acesso em: 27 de maio 2022.

DA SILVA, Eron Carlos Santos. **A urbanização do bairro Valentina Figueiredo e suas desigualdades sociais**. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/810/1/ECSS02102014.pdf> . Acesso em: 29 de maio 2022.

DA SILVA, Lígia Maria Tavares. **Forma urbana e cotidiano na evolução de João Pessoa**. Sæculum – Revista de História, [S. l.], n. 3, 1997. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/srh/article/view/11234>. Acesso em: 27 de maio 2022.

DA SILVA, Mário Augusto Paixão; SAULE JUNIOR, Nelson. **O direito à cidade da população em situação de rua e os espaços públicos**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 11, Vol. 10, pp. 42-66. Novembro de 2020. Disponível em <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/situacao-de-rua>>. Acesso em 09 de jun. 2022.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil de 2016 a 2019**. Belo Horizonte, Brasil, 2020. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit->

habitacional-no-brasil. Acesso em: 07 de jun. 2022.

GAMEIRO, Nathália. População em situação de rua aumentou durante a pandemia. **Portal Fiocruz**, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-pandemia>. Acesso em: 10 jun. 2022.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: junho de 2022. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Censo Demográfico 2010**.

_____. **Aglomerados Subnormais. Primeiros resultados**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 8 de jun. 2022.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **A conta do desmonte – Balanço do Orçamento Geral da União 2021**. Brasil, Distrito Federal, 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf>. Acesso em: 12 de jun. 2022.

OLIVEIRA, Maria do Rosário de Lima . **A rua como espaço para morar: observações sobre a apropriação dos espaços públicos pelos moradores de rua da cidade de João Pessoa-PB**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7216/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2022.

PESSOAS em situação de rua recebem segunda dose da vacina contra Covid-19, em João Pessoa. **G1**, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/08/19/pessoas-em-situacao-de-rua-recebem-segunda-dose-da-vacina-contra-covid-19-em-joao-pessoa.ghtml>. Acesso em: 4 de jun. 2022.

PINTO, Régia Maria Prado; GONDIM, Antônio Beethoven Carneiro. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil: uma análise à luz da questão social**. 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo1/trabalhoepopulacaoemsituacaoderuamaanalisealuzdaquestaosocial.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2022.

PRADO, Matheus. Maior que Uruguai, Croácia e Angola: cidade de SP tem PIB de R\$ 699 bilhões. **CNN Brasil**, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/maior-que-uruguai-croacia-e-angola-cidade-de-sp-tem-pib-de-r-699-bilhoes/>. Acesso em: 01 de jun. 2021.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2017.

SALATA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles**, 4º Trimestre de 2021. Porto Alegre/RS, n. 07, 2022. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2022/04/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_07.pdf. Acesso em: 02 de jun. 2022.

SANTOS, Eliane Campos dos. **Transformações na Favela do Timbó em João Pessoa de 1980 a 2013**. Universidade Federal da Paraíba, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/14956>>. Acesso em: 27 de maio 2022.

TIGAR, Michael E.; LEVY, Madeleine R.; JUNGSMANN, Ruy. **O direito e a ascensão do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.