



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO  
TERRITORIAL

GLADES MARIA DE JESUS DA SILVA SOARES

**OCUPAÇÃO IRREGULAR: OS ENTRAVES AO PROCESSO DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM GOIÂNIA - O Residencial JK**

GOIÂNIA  
2013



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO  
TERRITORIAL

**OCUPAÇÃO IRREGULAR: OS ENTRAVES AO PROCESSO DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM GOIÂNIA - O Residencial JK**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa

GOIÂNIA  
2013

GLADES MARIA DE JESUS DA SILVA SOARES

**OCUPAÇÃO IRREGULAR: OS ENTRAVES AO PROCESSO DE  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM GOIÂNIA - O Residencial JK -**

Dissertação defendida e aprovada em 14 de Março de 2013, pela Banca Examinadora constituída pelos professores.

---

Prof. Dr. Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa

Presidente da Banca

---

Prof. Dr. Antonio Pasqualetto

Avaliador Interno

---

Prof. Dr Mauricio Jose Nardini

Avaliador Externo

Dedico este trabalho a meus queridos pais, ambos já falecidos, principalmente à minha mãe, Zulmerinda Moreira, que me ensinou a buscar o meu ideal com dedicação e coragem, e também a meu pai, João José. Sinto muitas saudades deles neste momento em que poderíamos, juntos, comemorar mais uma vitória em nossas vidas.

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma Dissertação de Mestrado é uma experiência enriquecedora e de plena superação. Modificamos-nos a cada tentativa de buscar respostas às nossas aflições de pesquisador. Para aqueles que compartilham conosco esse momento, parece uma tarefa interminável e enigmática, já que não percebem claramente *o que e para que* tal envolvimento. Tudo, porém, só se torna realizável graças a essas pessoas.

Preliminarmente, quero agradecer a Deus pelo dom da vida, dotando-me de sabedoria para fazer minhas escolhas, guiando meus passos e iluminando meus caminhos para alcançar meus objetivos.

À minha alma gêmea, Robson Soares, pelo apoio incondicional e paciência nos momentos de inquietações e cansaço. Com você exercito o amor . . . eterno amor!

Às minhas queridas e lindas filhas, Gabriela Soares e Daniela Soares, pela doação, carinho e compreensão. Vocês são sinônimos de amor e vida!

Aos Secretários Municipais Roberto Elias e Livio Luciano, por se empenharem junto ao Prefeito de Goiânia, Paulo Garcia, para a concessão da bolsa que me deu oportunidade para realizar o curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Ao meu orientador, Dr Ycarim Melgaço, por seu apoio, amizade, competência e especial atenção nas revisões e sugestões, fatores fundamentais para a conclusão deste trabalho, e a todos os professores de mestrado, em especial aos professores Dr. Aristides Moysés e Dr. Adão Francisco, que enriqueceram muito este trabalho com sugestões acertadas

Ao Dr. José Maurício Nardini, promotor de Justiça Ambiental do Estado de Goiás, que, em meio às discussões, muito contribuiu na busca de resultados, ensinamentos e empenho visando a excelência.

Aos Colegas da SEPLAM – Secretaria de Planejamento Municipal –, pelo apoio e força nos momentos difíceis, considerando o espaço de tempo que tínhamos para os estudos e pesquisas, em especial a Maria de Lourdes Corsino, Tatiane Oliveira, Graça Pimentel, Marta Horta, Magalhães Sobrinho, Valéria Fleury, Andréia, Nara Galvão (in memoriam), Carla, Clésia, Rodrigo, Janamaina, Viviane ,

Alessandra e aos demais colegas que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para a execução deste trabalho.

Por fim, a todos aqueles que, por um lapso, não tenha mencionado, mas que colaboraram para esta pesquisa. Abraço fraterno a todos!

## RESUMO

A presente pesquisa busca compreender as relações entre as ocupações formal e informal da cidade, tendo como objeto de estudo o processo de ocupação irregular no Município de Goiânia, bem como os entraves da regularização dessas posses. As ocupações irregulares urbanas são fenômenos em crescimento no Brasil, e Goiânia reflete essa realidade. Constata-se um aumento de mais de 50.000 ocupações irregulares nos últimos dez anos. Diante de tal perspectiva, a presente dissertação reveste-se de uma abordagem dialética do espaço urbano em Goiânia, de forma a investigar os entraves do processo de regularização, dos quais decorrem outros problemas sociais, tais como: violência, exclusão social, segregação urbana e social. Ressalte-se que o processo de regularização plena compreende três dimensões – urbanística, ambiental e jurídica –, as quais envolvem ações de diferentes instituições públicas de uma maneira coordenada e integrada. Quando isto não acontece, surgem entraves para a efetivação da regularização fundiária, que tem como objetivo principal recuperar o ordenamento da cidade, fazendo com que ela cumpra a sua função social. Neste sentido, a presente pesquisa constata que o planejamento urbano necessita dialogar com esta concepção de cidade, para que a aplicação dos instrumentos urbanísticos seja efetivamente norteadada de forma a valorizar a pessoa humana e não prioritariamente o espaço urbano. Esse diálogo deve também objetivar a coleta de informações sobre a diversidade socioespacial e suas complexidades nas relações sociais, como temporalidade, especificidades das relações, progressão das historicidades para compreender e explicar cada grupo existente, levando em consideração todas as experiências vividas e configurando a compreensão das relações sociais das posses de forma elucidada. Só a partir daí será possível pensar a regularização fundiária no município de Goiânia de forma efetiva e plena. Para tal, será utilizada teoria consistente centrada em Lefebvre (1980), Villaça (1995) e Santos (1995).

**Palavras-chave:** Ocupação irregular. Regularização fundiária. Instrumentos legais e espaço urbano.

## ABSTRACT

This research seeks to understand the relationship between the occupations of town formal and informal, having as its object of study the process of irregular occupation in the city of Goiânia, and the restrictions of regularization of these possessions. The occupations are irregular phenomena in urban growth in Brazil and reflection of this reality in Goiânia, that the last ten years there has been an increase of more than 50,000 irregular occupations. Thus, faced with such a perspective, this paper is of a dialectical approach of urban space in Goiânia, in order to investigate the barriers of the regularization process, which derive other social problems such as violence, social exclusion, and urban segregation social. In such aspects and the full regularization process comprises three aspects: urban, environmental and legal which involve different public institutions that need to be coordinated and integrated, making the management of these actions, one of the main barriers for effective regularization, which has as main objective, to recover the land from the city, making it perform its function social. In this sense, the research finds that urban planning needs to engage with this conception of town, so the applicability of urban instruments is effectively guided in order to value the human person and not primarily urban space, and are aiming to obtain information on socio-spatial diversity and its complexities in social relations, such as temporality, specificity of relations, the progression to historicities understand and explain each existing group, taking into consideration all the experiences, setting the understanding of social relations of possessions so elucidated. Only then will it be possible to think that the regularization in the city of Goiânia effectively and fully.

**Keywords:** Irregular occupation, regularization / legal instruments, urban space.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Caminhão de mudança chegando a invasão em Goiânia nos anos de 1960 Fonte: Acervo do Professor Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado. ....	22
Figura 2 - Ocupações desordenadas em Goiânia sempre foram constantes. Esta, da Vila João Vaz na década de 60, ficava onde passavam os fios de alta tensão. ....	22
Figura 3 – Rua na Campininha das Flores em 1933, ano do lançamento da Pedra Fundamental de Goiânia. Bucolismo de uma cidade sertaneja.....	24
Figura 4 – Traçado original de Goiânia .....	25
Figura 5 - Estradas que levavam a Goiânia em 1939. Reflexos de uma primeira ocupação e efetiva consolidação da cidade .....	26
Figura 6 - Tristeza da primeira invasão de Goiânia em 1943.....	26
Figura 7 - Detalhe de uma invasão em Goiânia no ano de 1949 .....	27
Figura 8- Julieta Fleury da Silva e Souza (1908-2002), primeira mulher vereadora de Goiânia e aquela que dinamizou a questão da ocupação e regularização das primeiras áreas que eram limítrofes ao centro de Goiânia ainda nos anos de 1940.	28
Figura 9 - Prefeito municipal de Goiânia em 1960, Dr. Hélio Seixo de Britto (1909- 2004), explicando a expansão urbana da cidade .....	29
Figura 10 - Vista aérea de Goiânia nos anos de 1960. A expansão já era uma realidade .....	30
Figura 11 - Localização das irregularidades urbanísticas em Goiânia – GO.....	31
Figura 12 - Mapa da situação dos parcelamentos no município de Goiânia-GO. ....	32
Figura 13 - Mapa de ocupações ilegais e áreas com risco de inundação no município de Goiânia-GO.....	34
Figura 14 - Marginal Botafogo - Jardim Goiás.....	38
Figura 15 - Marginal Botafogo - Jardim Goiás.....	38
Figura 16 – Marginal Botafogo - Jardim Goiás.....	39
Figura 17 – Margens do Córrego Sumidouro - Jardim Goiás.....	39
Figura 18 – Esquema para diagnóstico de áreas a serem regularizadas.....	53
Figura 19 – Loteamento Residencial Juscelino Kubitschek I e II.....	60
Figura 20 e 21 – Imagens da ocupação do Residencial JK I e II.....	60
Figura 22 - Projeto Arquitetônico do Residencial JK I e II .....	64

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução da População Total do município de Goiânia.....	27
Quadro 2 – Dados do Sistema Viário .....	54
Quadro 3 - Áreas públicas municipais.....	66

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>16</b>
<b>1 OCUPAÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: CONTEXTO ATUAL</b> .....	<b>16</b>
1.1 OCUPAÇÕES IRREGULARES NO ESPAÇO URBANO DE GOIÂNIA.....	21
<b>CAPITULO II</b> .....	<b>37</b>
<b>INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL</b> .....	<b>37</b>
2.1 REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS EM GOIÂNIA: UM INSTRUMENTO EM CONSTRUÇÃO. ....	51
<b>CAPITULO III</b> .....	<b>59</b>
<b>3 LOTEAMENTO RESIDENCIAL JUSCELINO KUBISTCHEK I E II</b> .....	<b>59</b>
3.1 DA OCUPAÇÃO IRREGULAR À REGULARIZAÇÃO: CASO JK I E II .....	59
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>62</b>
<b>4 DAS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL II</b> .....	<b>62</b>
3.2 ESPECULAÇÃO FUNDIÁRIA .....	67
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>73</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação busca estudar a problemática advinda da ocupação irregular em Goiânia e apresenta passos já trilhados pelo poder público, tais como o aparato legal e os programas de regularização fundiária, na tentativa de formalizar essa ocupação buscando a integração do indivíduo e da sociedade coletiva, além de proporcionar o desenvolvimento integral da cidade.

O objetivo geral do trabalho é retratar essa realidade no município de Goiânia, ao buscar entender as dificuldades e os entraves pertinentes ao processo de regularização dessas ocupações. Ressalta-se que tais entraves não se diferenciam dos de outras regiões do país, como será demonstrado.

Para que as informações aqui disponibilizadas pudessem retratar fielmente as ações já desenvolvidas, uma vasta pesquisa bibliográfica e estudo de mapas, documentos, legislação, programas habitacionais e histórias das ocupações foram realizados, entrelaçando-se dados nacionais e locais. Todo este esforço tornou evidente a necessidade de se entender o porquê de ainda haver tantas ocupações irregulares com uma dinâmica crescente.

Assim, acredita-se que o entendimento dos entraves ao processo de regularização fundiária no município de Goiânia merecem um estudo mais aprofundado, no sentido de evidenciar quais as possibilidades de não só regularizar as ocupações irregulares, mas, também, pensar uma política de prevenção às novas ocupações que surgem cotidianamente no cenário efervescente da metrópole.

Nesse contexto das ocupações irregulares, deve-se, também, levar em consideração o déficit habitacional de oito milhões de moradias, segundo o Engenheiro Civil José Ricardo Vargas de Faria, professor do Departamento de Transportes da Universidade Federal do Paraná e membro da Ambiens Cooperativa. Ele ainda afirma que a meta do programa habitacional no Brasil é construir 01 milhão de moradias em oito anos.

A presente pesquisa parte, portanto, da seguinte premissa: os planejamentos urbanos, na sua maioria, são elaborados sem levar em consideração as condições socioeconômicas das populações, além de serem estáticos e muito restritos, e não acompanham a dinâmica de crescimento das cidades, o que gera aglomerações urbanas que se desenvolvem à margem do que foi planejado.

Tal fato leva a uma questão que tem sido comum encontrar nos últimos anos, ou seja, planejamentos urbanos que foram ordenados para tratar da exceção, enquanto as cidades cresciam de maneira desordenada – citem-se as favelas das capitais brasileiras – devido às condições socioeconômicas e ao próprio planejamento.

No âmbito do planejamento habitacional, percebe-se que as ações para atendimento às pessoas carentes pouco cumpriram seus objetivos, desde a fundação da Casa Popular<sup>1</sup> até o já extinto Banco Nacional de Habitação – BNH<sup>2</sup>.

Além disso, a partir da década de 1950 houve um intenso processo de migração campo-cidade, sendo que, atualmente, quase 80% da população brasileira estão concentradas nas cidades (IBGE, 2010). Grande parcela dessa população mora em favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, assim como nos conjuntos populares que começaram a surgir a partir da década de 1970, se estendendo aos mutirões de Iris Rezende no princípio dos anos de 1980, notadamente a “Vila Mutirão”, que ganhou a mídia nacional em 1982 com mil casas construídas num só dia.

Essa ocupação desordenada da população brasileira que vive em cidades, na linguagem popular é identificada como inchaço urbano. Esse inchaço teve como consequência duas realidades urbanas: a formal e a informal (irregular). Esse problema possui raiz estrutural no sistema capitalista, “em que o acesso das pessoas aos bens formais é desigual e combinado”.<sup>3</sup>

Desde o império brasileiro, se têm adotado medidas que agravam essa situação, como pode ser analisado na Lei de Terras no Brasil nº 601, de 18 de setembro de 1850, que seguia o seguinte princípio: terra, quem pode ter já tem; quem não pode, não terá mais.

Nesse período, os proprietários de terras eram a Coroa, os posseiros donos das sesmarias e a Igreja. Pode-se considerar esse princípio como algo que, a nosso ver, vem a ser o principal entrave ao processo de regularização fundiária, ou seja, a cultura autoritária da propriedade.

---

<sup>1</sup> A Casa Popular<sup>1</sup>, criada em 1946 durante o governo do presidente Getúlio Vargas, foi o primeiro órgão federal brasileiro na área da moradia, com a finalidade de centralizar a política de habitação.

<sup>2</sup> Criado na década de 1960, para tratar da provisão de moradias no Brasil, foi extinto nos anos 1980, deixando um legado de vários conjuntos populares, alguns deles com baixa qualidade de habitação e espaços coletivos com altos índices de violência e desagregação social.

Justifica-se essa dissertação pela necessidade de se pensar a questão urbana de forma estrutural, nas dimensões social, política e econômica, como proposta de compreensão do processo de Regularização Fundiária que, embora recente – desde a Constituição Federal de 1988 –, traz instrumentos de regulação das ocupações irregulares.

É possível citar algumas questões que têm emperrado esse processo: a) burocratização; b) alto custo; c) planejamento segregador; d) falta de vontade política por parte do poder público; e) cultura autoritária da propriedade versus processo democrático preconizado pela legislação fundiária.

A regularização fundiária não trata somente das ocupações irregulares. Ela vai além, pois busca garantir urbanidade a estas ocupações e propõe atingir o que está no cerne dessa problemática, tentando mitigar as contradições da realidade social fundiária atual. Podem ser apontados no mínimo quatro elementos de ampliação do direito à cidade *versus* cultura autoritária da propriedade, ressaltando-se a ausência da cultura da participação por parte dos ocupantes irregulares como forma de garantir seus direitos: 1) promoção da cidadania; 2) direito à terra urbanizada; 3) integração das ocupações irregulares ao tecido urbano formal; 4) superação da segregação econômico-social.

Esses elementos estão na agenda das discussões nas grandes cidades, e acredita-se que essa pesquisa possa contribuir para a discussão acadêmica, uma vez que os entraves ao processo de regularização têm gerado outros problemas sociais como violência, exclusão social, segregação urbana e social. Neste sentido, pode-se dizer que a solução não implica apenas a regularização das ocupações irregulares. Necessário se faz também pensar sobre as questões de urbanidade e cidadania, como parte do planejamento urbano, na tentativa de esclarecer os direitos dos cidadãos e o significado do lugar onde se vive, assim como a qualidade dos serviços públicos oferecidos para o exercício da cidadania.

Neste sentido, esta dissertação busca interpretar a realidade a partir da contribuição teórica de Lefebvre (1995), pois seus estudos vão na direção de trazer as contradições da realidade urbana, bem como as possibilidades de superação.

---

<sup>3</sup> Parafraseando Marx que, ao tratar da renda da terra, explicita a ideia de desenvolvimento desigual e combinado em oposição à ideia positivista de desenvolvimento linear (O Capital - sessão III - Renda Fundiária).

Este autor entende que o homem não só reproduz relações sociais; ele também indaga como o homem produz novas relações sociais.

O mundo real caracteriza-se pelas desigualdades sociais, pelas crises financeiras, pela fragmentação das ciências, pelas necessidades distintas e, sobretudo, pelo agravamento do conflito entre o capital e o trabalho, assim como pelo avanço do espaço como um componente dialeticamente definido dentro da economia política.

As contradições, portanto, são cada vez mais agudas dentro desta nova realidade, indicando a precariedade das respostas da lógica (formal) para entrever o real. Ao retomar a dialética, é necessário atentar justamente para o núcleo explicativo do método, ou seja, que a percepção da realidade depende da práxis do concreto<sup>4</sup>.

Assim, o arcabouço teórico desse trabalho será a partir do movimento dialético em que (LEFEBVRE, 1995) cria um procedimento investigativo específico para a interpretação da realidade social urbana: o **método regressivo-progressivo**, que remete basicamente a três momentos:

- a descrição do visível: observação horizontal por meio da experiência e do referencial teórico do pesquisador, para obter informações sobre a diversidade socioespacial do objeto de estudo;

- a análise regressiva: que especifica as temporalidades existentes, ou seja, a complexidade vertical, que está ligada ao entendimento do espaço, e a complexidade horizontal, que se liga ao entendimento do tempo na configuração das relações sociais;

- o progresso genético: que especifica a progressão histórica, revelando um presente elucidado, compreendido e explicado.

A importância desse método está na capacidade metodológica de aplicar tal esquema na interpretação das relações sociais complexas. No caso deste trabalho, tais relações consistem nas ocupações irregulares e nas saídas para estas realidades urbanas.

---

<sup>4</sup> Assim, este tema foi desenvolvido a partir das inquietações vividas no cotidiano do meu trabalho desde 2009, quando assumi a chefia da Divisão de Parcelamentos Clandestinos e Ilegais da Diretoria de Regularização Fundiária da Secretaria Municipal de Planejamento do Município de Goiânia. Minhas indagações acerca dos processos de regularização eram sempre no sentido de tentar entender por que, desde o surgimento de Goiânia, há ocupações irregulares, há processos formais na tentativa de regularizá-las, mas não se consegue efetivar a regularização, já que existem processos

O presente estudo foi dividido em três capítulos, sendo o primeiro uma abordagem geral sobre o contexto atual das ocupações irregulares nas grandes cidades do Brasil e em Goiânia, na busca de explicar os entraves ao processo de regularização fundiária e apontar as dificuldades que envolvem o tema.

O segundo tratará da Regularização Fundiária no Brasil e em Goiânia, ao considerar que a regularização efetiva ocorre quando é associada à urbanização, ou seja, quando está sob a égide da cidadania, pois ela não se faz apenas pela regularização documental, mas, sim, através de ações concretas, via planejamento, que não causem prejuízos à qualidade de vida da população residente.

Quanto ao terceiro capítulo, o mesmo trará um Estudo de Caso, isto é, a experiência do Bairro JK em Goiânia.

Enfim, constata-se que, em alguns casos, em maior ou menor grau, tanto a população excluída da cidade quanto os especuladores dessa situação não foram considerados pelo poder público, nem na forma de fiscalização, nem com medidas mitigadoras da situação por meio de planejamento ou investimentos.

Neste sentido, esta dissertação virá propor a discussão do tema no meio acadêmico, por considerar a relevância do mesmo, vez que ele tem sido tratado apenas de forma técnica, e também envolverá questões urbanas relevantes para o planejamento e desenvolvimento territorial.

---

de regularização iniciados há 40 anos. Neste sentido, a metodologia desta pesquisa é documental, bibliográfica e de estudo de caso.

## **CAPÍTULO I**

### **1 OCUPAÇÃO IRREGULAR DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL: CONTEXTO ATUAL**

O sentido ideológico deste capítulo é contribuir para a apreensão e a análise mais acuradas das contradições advindas das ocupações irregulares nas espacialidades e temporalidades inerentes à dinâmica interna do espaço urbano brasileiro e, especificamente, como têm sido trabalhadas as mesmas em Goiânia, por meio de uma releitura da cidade pela ótica da teoria do espaço urbano de Lefebvre (2004). Trata-se de um procedimento inicial de análise urbana, capaz de conduzir, em contextos diferenciados, à democratização da sociedade.

Neste contexto, a temporalidade revela o aspecto histórico, o que Lefebvre (1980) chamou de análise regressiva. Esta se divide em: horizontal, para o entendimento das relações sociais ao longo do tempo, e vertical, para a análise do entendimento do espaço. As duas culminam na progressão histórica, ao revelar um presente manifesto, compreendido e explicado, ou seja, a problemática urbana.

As ocupações irregulares podem ser entendidas como exemplos das contradições impressas no espaço urbano das cidades brasileiras. Já as tentativas de superação das mesmas podem ser exemplificadas por meio de programas como o Reforma Urbana e o Favela-Bairro, bem como outros exemplos de reurbanização que vêm sendo implementados em todas as capitais brasileiras.

Ao apresentar a sua acepção sobre a produção social do espaço, o filósofo francês Henri Lefebvre (1901-1991) resgata o princípio fundamental da teoria de Marx, que enfatizava o homem como sujeito da sua história.

Neste intuito, o autor questiona a vida cotidiana da sociedade moderna a partir de sua expressão mais manifesta, o espaço, e, ao mesmo tempo, consolida uma densidade teórica incomparável, no sentido de abarcar as contradições urbanas de forma a apresentar um movimento de busca de superação das desigualdades sociais impressas no cotidiano das pessoas.

Assim, sua teoria colabora com a análise urbana brasileira, e, também, com a construção de mecanismos alternativos de gestão e de planejamento da cidade.

Nestes termos, a disposição do espaço urbano traduz as relações conflitantes entre o capital e o trabalho, ao condicionar não somente no sentido material, mas

nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas socioespaciais inscritas no espaço.

Deste modo, o espaço representa um componente dialeticamente definido dentro de uma economia política que, em última instância, explica a sobrevivência do capitalismo atual.

Como processo de produção/reprodução do espaço urbano, as ocupações irregulares do solo urbano nas grandes e médias cidades vêm se consolidando ao longo dos anos. Esse processo é resultado dos interesses de diversos agentes produtores desse espaço, sendo em sua maioria divergentes entre si.

De acordo com (CORREA, 1989), estes agentes são os proprietários dos meios de produção compostos pelo Estado, proprietários fundiários, promotores imobiliários e grupos sociais excluídos. Dentre eles, os últimos agentes destacam-se como sendo os produtores de ocupações irregulares.

A irregularidade e a clandestinidade concretizam realidades e singularidades distintas, embora, muitas vezes, estes termos sejam usados como sinônimos e utilizados de modo indiscriminado, como os parcelamentos clandestinos que existem de fato e são considerados desconhecidos, por nunca terem sido submetidos a qualquer aprovação do poder público.

Quanto aos loteamentos irregulares, estes constam de algum modo nos cadastros municipais e tanto podem ter cumprido parcialmente as normas legais quanto tê-las ignorado, dependendo do contexto em que foram criados ou aceitos.

Os loteamentos denominados clandestinos geralmente são ocupados por pessoas de baixo poder aquisitivo que são submetidas à segregação socioespacial encontram-se privadas de serviços essenciais, como saneamento básico, escolas, creches e transportes urbano.

Morar nestes locais significa para estas pessoas o reconhecimento da falta de dignidade, sendo que o acesso à moradia pode ainda ser uma utopia. Na visão jocosa e irreverente de Curado (2011, p. 3), são assim descritas:

As pessoas em Goiânia, segregadas em áreas cada vez mais distantes se definem ou aos outros, como gente pisada, espremida, catinguda, cansada, moída, amassada, bolinada, esfregada, esbagaçada, miserenta, disgramenta, desrespeitada, pobre, ralé, fubazenta, pé sujo, pé de Toddy, macuquenta, xexelenta, fedida a CC, fedida a cebola, fedida a macaco, carnicenta, encardida, pé rachado,

pé rapado, pé cascudo, fedorenta, Mané, fila boia, boca livre, morto de fome. Assim dizem eles uns dos outros...

Neste sentido, as cidades brasileiras apresentam sempre uma porcentagem de sua urbanização composta por ocupações irregulares. Por um lado, isto ocorre devido à formação dessa classe flutuante que não tinha lugar na cidade formal; por outro, acontece a especulação do espaço urbano, tornando as ocupações irregulares.

Essas ocupações irregulares passam a ser, em alguns casos, um negócio imobiliário, pois o modo de produção das cidades é capitalista, excluindo assim parte da população que não se inclui no sistema. Também pelo fato da formação social do Brasil ser elitista e patrimonialista, pode-se dizer que há hoje a reprodução da especulação imobiliária em todos os níveis sociais.

Assim, há também a especulação imobiliária informal, pois adquirem-se imóveis informais e ilegais a baixo custo, na expectativa de aguardar a regularização e a valorização dos mesmos. Pode-se dizer que as garantias obtidas pelas leis de regularização explicam, de certa forma, o aumento das ocupações irregulares inclusive por pessoas que não precisam de moradia, estando ali apenas para especular, principalmente quando se tem conhecimento de projetos de urbanização no entorno destas ocupações.

Essa dialética, que Lefebvre (1995) chamou de “dialética aberta do progresso”, revela toda a consequência negativa do progresso, ou seja, quando aparece a natureza contraditória do mesmo por meio da “pauperização da classe explorada”, sendo este o lado catastrófico do progresso que exige sacrifícios humanos.

Neste sentido, é interessante utilizar a crítica ao progresso para entender o que ocorreu em cidades como Goiânia, fundadas pela ideologia do progresso, como está explícito em Oliveira:

Aqui (no Brasil) a modernidade produz a metrópole que industrializa e mundializa a economia nacional, interligando a burguesia nacional, soldando seu lugar na economia mundial, prossegue também produzindo a exclusão dos pobres na cidade e no campo. Esta exclusão leva a miséria - trabalhadores brasileiros - não se trata, pois, de um retorno ao passado, mas, de um encontro com o futuro (OLIVEIRA, 2005, p. 114).

Pereira (2002, p. 21) ressalta que a modernidade, associada ao progresso e à

civilização, representa "sobretudo, uma representação que articula o subdesenvolvimento da situação brasileira a uma vontade de reconhecimento que as classes dominantes ressentiam, trata-se de uma dependência dos valores europeus" (PEREIRA, 2002, p. 21). Tal fato pode explicar o desejo de que Goiânia tivesse este reconhecimento.

A ocupação irregular está altamente associada ao crescimento desordenado das cidades, à exclusão social e econômica e, em alguns casos, à omissão do poder público, que tem dificuldades em planejamento, fiscalização e prevenção aos processos de ocupações irregulares.

Muitos fatores contribuíram para que esse crescimento ocorresse de maneira desordenada, sendo possível citar: a necessidade de atendimento à economia, em especial ao comércio e à exploração de bens e produtos; a necessidade de implantação de infraestrutura urbana; a abolição dos escravos, que fez surgir novos moradores urbanos excluídos, ou seja, que ocupam o espaço da malha urbana, mas, muitas vezes, não são considerados pelo poder público, nem são beneficiados pela infraestrutura urbana. Como na época da abolição da escravatura o planejamento urbano ainda era muito incipiente e sempre muito caro, deixaram que essa população ocupasse o espaço urbano de forma densa e desordenada.

Transformações econômicas de grande expressão também ocasionam ocupações irregulares. Esse fato ficou evidente durante o processo de industrialização, momento em que várias cidades surgiram, e cidadãos que não tinham condições de acompanhar toda a dinâmica do capitalismo buscaram moradias irregulares como forma de satisfazer suas necessidades básicas de segurança.

Outro fator que influenciou fortemente a ampliação das ocupações irregulares foi o advento do êxodo rural, movimento por meio do qual as atividades econômicas exigiam, a cada dia, mais mão de obra, ao fazer com que o interesse pela exploração no campo diminuísse e a vida urbana fornecesse maiores possibilidades de consumo, o que Lefebvre (2004) denominou de "busca pelo valor de uso".

Assim, a irregularidade fundiária é uma realidade presente na maior parte das cidades brasileiras. Além disso, as práticas populistas de atuação do poder público ainda regem as intervenções nas regiões informais, sem considerar a história e as lutas das famílias protagonistas desse exercício de sobrevivência nas cidades.

Também as formas de participação no processo de regularização repetem o caráter tecnicista de planejamento urbano, sem atender às reais demandas da população beneficiária.

No Brasil, “mais de 13 milhões de domicílios urbanos são irregulares, em que famílias não estão seguras ou não podendo permanecer nesses locais, além de não terem uma infraestrutura urbana adequada, ou ainda, estão localizadas em áreas de risco ou de proteção ambiental” (ROLNIK, 2010, p. 6).

Essas formas de irregularidades são “favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços, que se configuram de maneiras distintas no país. Até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado fazem parte desse vasto universo de irregularidade” (COSTA 2002, p. 14).

Tais ocupações podem ocorrer em áreas loteadas e ainda não ocupadas, em áreas alagadas, áreas de preservação ambiental, áreas de risco e, ainda, em terrenos destinados a usos coletivos (áreas públicas), equipamentos comunitários, praças e parques.

As formas de aquisição da posse ou da propriedade e os distintos processos de consolidação dos assentamentos, frequentemente espontâneos e informais, que não foram fruto de uma intervenção planejada pelo Estado nem foram formalmente propostos por empreendedores privados, sem adequação às normas jurídicas e urbanísticas vigentes, também podem ser considerados irregulares.

Dessa forma, as ocupações irregulares apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária:

a) **irregularidade dominial** - quando o possuidor ocupa uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê garantia jurídica sobre essa posse; e,

b) **irregularidade urbanística e ambiental** - quando a ocupação não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e não foi devidamente licenciado.

Viver na clandestinidade é estar submetido a preconceitos e paradigmas como a falta de saneamento básico, falta de escolas e creches, de transporte urbano e, também, falta de reconhecimento da dignidade.

Para a população mais pobre, o acesso à moradia digna ainda é uma utopia. A irregularidade, como já dito, não se restringe à questão jurídica do registro, mas também à adequação das moradias às normas urbanísticas e ambientais e às questões sociais. Assim, Fernandes ressalta que:

É imprescindível, além da promoção do registro, garantir condições de validação social das novas formas de direito, dos novos instrumentos, ou seja, há necessidade de existir o pleno reconhecimento desses direitos pelas agências de crédito, de financiamentos e pela sociedade em geral. Com a ênfase dada internacionalmente à importância da legalização, o conceito de regularização tem que ser disputado, não há um conceito único. ... O que também se identifica no âmbito internacional é a homogeneização dos regimes jurídicos que acabam com a diversidade de formas de reconhecimento de direitos de propriedade e enfatizam uma única forma, o direito individual da propriedade plena. A promoção pelo Poder Público de programas de legalizações em massa tem ocorrido no sentido de se possibilitar a regularização jurídica. Esse movimento internacional não está baseado em um conceito amplo integrado e articulado de regularização que combine as três dimensões, urbanística, jurídica e social. (FERNANDES, 2006 s/p).

O autor está tratando de um aspecto importante para compreender a dificuldade de regularização do espaço e a consequente segregação social e espacial, ou seja, a necessidade de uma readequação da legislação urbanística que dê conta de contemplar a cidade real e não a cidade ideal.

Existem, também, habitações de alto nível que contribuem para a produção do espaço irregular. No Brasil, por exemplo, condomínios fechados e casas de alto padrão têm se multiplicado em áreas de preservação permanente, ferindo a legislação. Alguns condomínios fechados localizados na região sul de Goiânia podem ser citados como exemplo. Essas moradias também são irregulares, por estarem localizadas em áreas protegidas pela legislação brasileira, como em áreas de Preservação Permanente – APP's.

Dada à diversidade de situações urbanísticas, jurídicas e políticas que envolvem os assentamentos populares irregulares, é impossível traçar critérios e estratégias válidas para toda e qualquer situação. Um plano de regularização envolve, portanto, a identificação dos principais tipos e sua recorrência na cidade para dar suporte à elaboração de projetos caso a caso (COSTA, 2002).

## 1.1 OCUPAÇÕES IRREGULARES NO ESPAÇO URBANO DE GOIÂNIA

Goiânia não difere das grandes metrópoles brasileiras, já que o problema do acesso à terra urbanizada remonta à época de sua criação (PAULA, 2003). Várias áreas vêm sendo ocupadas de forma irregular desde a década de 1940, fato que se tornou mais acentuado na década de 1960, momento em que esse tipo de ocupação

proliferou, graças ao processo de conurbação entre a capital e cidades vizinhas como Trindade, Aparecida de Goiânia, Abadia de Goiás e Senador Canedo.

As Figuras 1 e 2 mostram esse intenso processo de ocupação ocorrido nos anos 1960.



Figura 1 - Caminhão de mudança chegando a invasão em Goiânia nos anos de 1960 Fonte: Acervo do Professor Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.

**Frente da chácara do senhor José Barbosa dos Santos, o fundador do bairro já com rede elétrica e abertura de ruas**



Figura 2 - Ocupações desordenadas em Goiânia sempre foram constantes. Esta, da Vila João Vaz na década de 60, ficava onde passavam os fios de alta tensão.

Fonte: Acervo do Professor Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado..

Anos depois, algumas iniciativas pioneiras surgiram para atender às demandas locais por regularização e urbanização, sendo criados os primeiros programas em algumas cidades do Brasil, tais como: Pro (FAVELA, 1983) Rio de Janeiro, Prezeis – Recife (1983), Organização Social da Favela – Diadema – SP (1985), Projeto Terra – ES (1993). Assim, surgiram diversas iniciativas visando o reconhecimento da cidade informal, porém como políticas isoladas e abordagens distintas para atender a diferentes contextos, com atenção apenas para áreas precárias de infraestrutura urbana e de serviços públicos.

Na construção de Goiânia, operários e imigrantes ocuparam esse espaço (MATTOS, 2012, p. 55):

Duas formas de apropriação do espaço então ocorreram: uma conduzida pelo próprio Estado que, em 1933, construiu um alojamento às margens do córrego Botafogo para os operários da construção civil, e outra levada a cabo pelos próprios migrantes que se estabeleceram, ilegalmente, em terras públicas, formando a primeira invasão de Goiânia.

Neste sentido, Mattos observa que a ocupação feita por pessoas de baixa renda ocorreu fora do traçado urbano original, ao demonstrar que, naquele tempo como agora, ainda há para esta classe apenas as margens da urbanização.

Conforme CHAUL (1988), o Sr. Pedro Ludovico Teixeira foi nomeado interventor federal por Getúlio Vargas, motivado pela política da “Marcha para o Oeste”, sendo encarregado de transferir a capital de Goiás para a região onde hoje se localiza Goiânia. Organizou-se uma comissão, presidida pelo então bispo de Goiás, dom Emanuel Gomes de Oliveira, que, após estudos realizados, definiu a localidade.



Figura 3 – Rua na Campininha das Flores em 1933, ano do lançamento da Pedra Fundamental de Goiânia. Bucolismo de uma cidade sertaneja  
Fonte: Acervo do professor Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.

O Decreto Estadual nº 3359, de 18 de maio de 1933, determinou a escolha da região às margens do córrego Botafogo, compreendida pelas fazendas “Criméia”, “Vaca Brava” e “Botafogo”, do município de Campinas (IBGE, 2011), conforme ilustra a figura acima.

A cidade de Goiânia foi projetada pelo urbanista Atílio Correia Lima. Posteriormente, o projeto foi reformulado por Armando de Godoy, inspirado pelo movimento das cidades-jardim, teoria fundada pelo urbanista Ebenezer Howard, no estilo *art decó* (*Histórico de Goiânia*, IBGE, 2011).

Em 24 de outubro de 1933, Pedro Ludovico Teixeira lançou a Pedra Fundamental da nova cidade no local onde hoje se encontra o Palácio das Esmeraldas, na Praça Cívica, para ser a capital do Estado de Goiás e desempenhar a função de centro político e administrativo do Estado. No entanto, só em 2 de agosto de 1935, por meio do Decreto Estadual nº 327, foi criado o município da nova capital, o qual recebeu nome de Goiânia (CINTRA, 2010).

Em 20 de novembro do mesmo ano instalou-se o município, e em 13 de dezembro foi assinado um decreto determinando a transferência da Secretaria Geral, da Secretaria do Governo e da Casa Militar para a cidade (IBGE, 2011).

A Figura 4 mostra o traçado original de Goiânia.

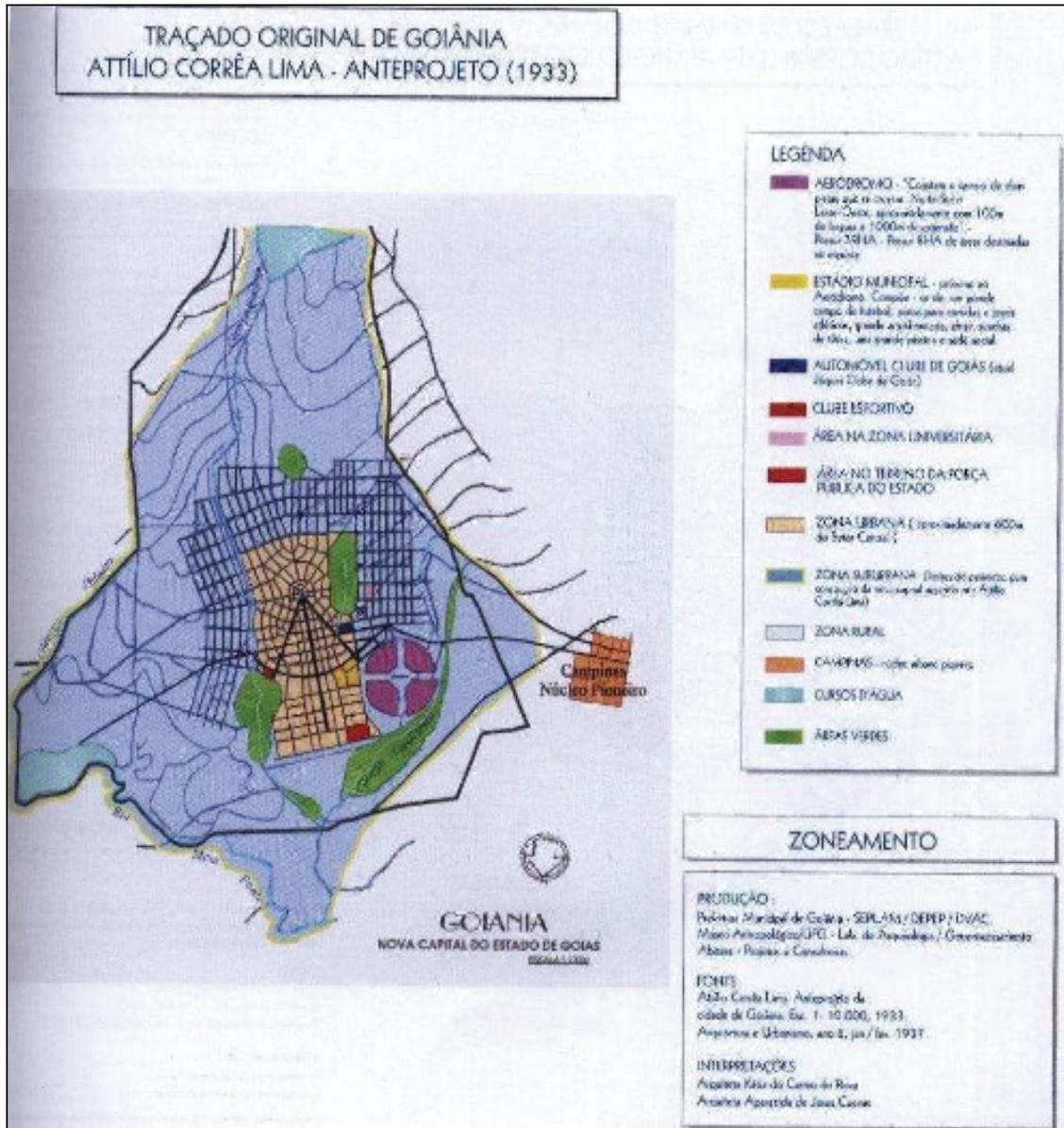


Figura 4 – Traçado original de Goiânia

Fonte: <http://img410.imageshack.us/img410/4052/VistaArea.jpg>

Foi também em 1935 que Armando de Godoy assinou o Projeto Urbanístico de Goiânia. A partir do plano, executado pelos engenheiros Jerônimo e Abelardo Coimbra Bueno, abriram-se três avenidas principais – Goiás, Araguaia e Tocantins – e, posteriormente, uma avenida perpendicular principal, a Paranaíba, conforme Cintra (2010)

Foram então transferidas a Diretoria Geral da Segurança Pública (1935), a Companhia Militar de Polícia Militar (1935) e a Diretoria Geral da Fazenda (1936), sendo a transferência oficializada em 1937, por meio do decreto nº 1816. A

inauguração oficial, entretanto, só ocorreria em 5 de julho de 1942 no Teatro Goiânia (CINTRA, 2010).

As primeiras ocupações de terra começaram a acontecer bem cedo, conforme mostram as Figuras 5 e 6.



Figura 5 - Estradas que levavam a Goiânia em 1939. Reflexos de uma primeira ocupação e efetiva consolidação da cidade

Fonte: Acervo do Professor Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.



Figura 6 - Tristeza da primeira invasão de Goiânia em 1943

Fonte: Acervo de Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.

Goiânia foi planejada para acolher uma população de 50 mil habitantes. Entre as décadas de 1940 e 1950, entretanto, já registrava crescimento superior ao planejamento inicial, conforme demonstra a Tabela 1.

Quadro 1 -.Evolução da População Total do município de Goiânia

<b>Censos</b>	<b>População</b>	<b>Crescimento</b>
1940	48 166	—
1950	53 389	10,8%
1960	151 013	182,8%
1970	380 773	152,1%
1980	717 526	88,4%
1991	922 222	28,5%
2000	1 093 007	8,9%
2010	1 302 001	4,60%

Fonte <http://www.ibge.gov.br>, acessado em 2010.

A Figura 7 mostra exemplo desse intenso crescimento desordenado.



Figura 7 - Detalhe de uma invasão em Goiânia no ano de 1949

Fonte: Acervo do Professor Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.

Surgem, no bojo dessa intensa expansão habitacional, as primeiras preocupações com a questão das ocupações e de sua regularização, conforme mostra a figura abaixo.



Figura 8- Julieta Fleury da Silva e Souza (1908-2002), primeira mulher vereadora de Goiânia e aquela que dinamizou a questão da ocupação e regularização das primeiras áreas que eram limítrofes ao centro de Goiânia ainda nos anos de 1940  
Fonte: Acervo de Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.

A ocupação da região concentrou-se nos Setores Central, Norte, Sul, Oeste e na cidade satélite de Campinas. Esse crescimento populacional foi, no entanto, extremamente desordenado. Dados indicam que, entre as décadas de 1950 e 1960, o índice de crescimento foi de 182,8%. Tal fato resultou dos seguintes fatores: chegada da estrada de ferro em 1951, retomada da política de interiorização de Getúlio Vargas entre 1951 e 1954, inauguração da Usina do Rochedo em 1955, construção de Brasília entre 1956 e 1960 e obras viárias que promoveram a ligação do Planalto Central ao resto do país.

Na década de 1960, intensificou-se a ocupação em bairros mais distantes, como Vila Coimbra, Setor Universitário, Setor Ferroviário, Setor dos Funcionários,

Setor Sul, Setor Oeste, Setor Aeroporto, Setor Fama, Vila Abajá, Vila Santa Helena e Setor Pedro Ludovico. A parte norte da cidade ganhou crescimento impulsionado pela construção de conjuntos de apartamentos, dando origem ao Setor Fama, à Vila Operária e ao Setor dos Funcionários.

Vale ressaltar que a história das invasões (posses urbanas) em Goiânia teve início com a sua construção, já que os operários que vieram para construí-la instalaram-se de forma irregular na cidade e, mesmo após a construção dos Setores Fama, Vila dos Operários, Setor dos Funcionários, Vila Nova e Leste Universitário, destinados a sua habitação, permaneceram na clandestinidade, tendo em vista que a cidade já não comportava seu crescimento populacional.

A figura abaixo mostra a preocupação do então prefeito no que concerne à expansão urbana da capital.



Figura 9 - Prefeito municipal de Goiânia em 1960, Dr. Hélio Seixo de Britto (1909-2004), explicando a expansão urbana da cidade

Fonte: Acervo de Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado.

A expansão urbana da cidade de Goiânia pode ser vista na próxima figura, através de uma vista aérea.



Figura 10 - Vista aérea de Goiânia nos anos de 1960. A expansão já era uma realidade

Fonte: Acervo de Bento Alves Araújo Jayme Fleury Curado..

Hoje, Goiânia vive uma grande especulação imobiliária e possui cerca de 170 mil pessoas (SEPLAM, 2009) vivendo em assentamentos irregulares e clandestinos.

A Figura 11 mostra que existem 33 loteamentos clandestinos, 49 loteamentos irregulares, além de 179 áreas de posses urbanas no município de Goiânia (SEPLAM-2009). Já a Figura 12 exhibe a localização dos loteamentos aprovados e não aprovados na cidade.

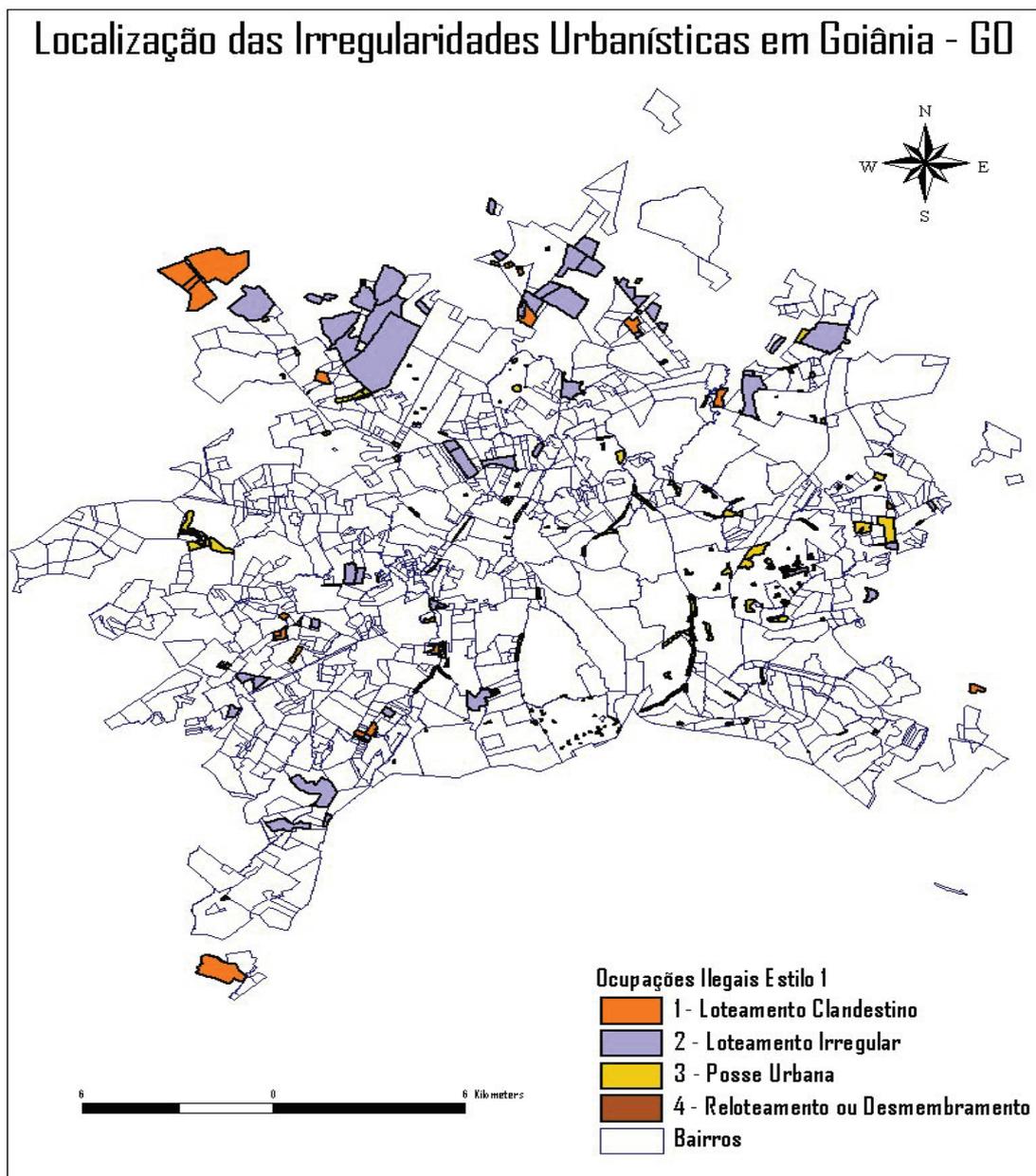


Figura 11 - Localização das irregularidades urbanísticas em Goiânia – GO

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo – SEPLAM, 2009.

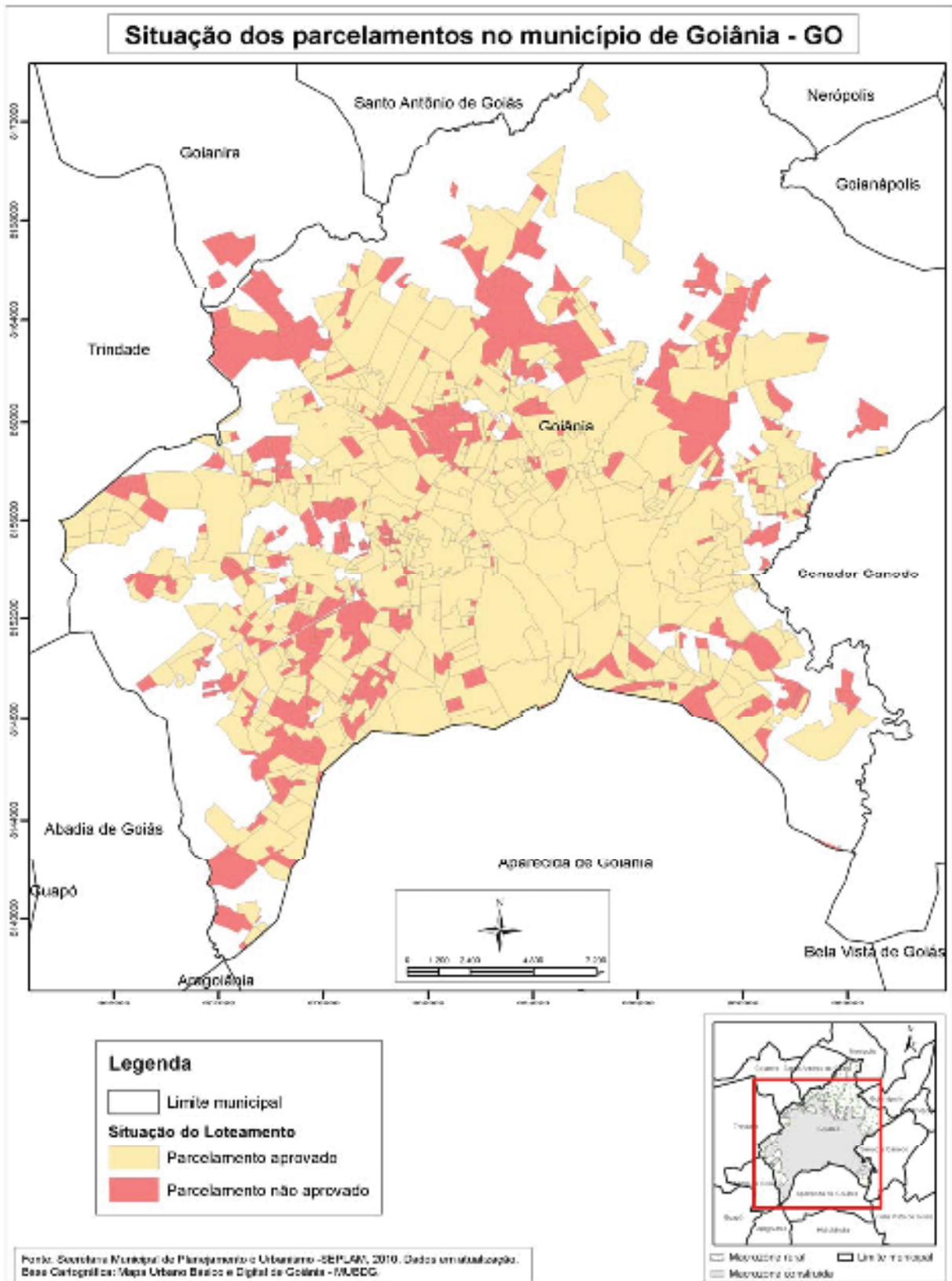


Figura 12 - Mapa da situação dos parcelamentos no município de Goiânia-GO.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo – SEPLAM, 2010. Dados em atualização.  
Base Cartográfica: Mapa Urbano Digital de Goiânia – MUBDG.

Pode-se dizer que o espaço envolve as contradições da realidade, na medida em que é um produto social. Diante dessa afirmação, o espaço torna-se uma mercadoria que se abstrai enquanto mundo, ao mesmo tempo em que traduz as diferenças e as particularidades contextuais. Trata-se de pensar a cidade por meio da relação espaço-tempo, expressão dos modos diferenciados de ações sociais em um processo de produção do espaço urbano que se baseia, de um lado, nas possibilidades de articulação entre formas de uso e de abstração do espaço e, de outro, nos conflitos de interesses que orientam as ações que permeiam o Estado constituído.

Goiânia tornou-se uma metrópole, um ponto de convergência de fluxos de pessoas, informações e decisões que repercutem em toda a região Centro-Oeste. As suas práticas socioespaciais apresentam uma diversidade, assim como uma complexidade, produtos de uma dialética constante entre a ordem próxima - o lugar (cotidiano) - e a ordem distante - a metrópole (o coletivo, a história) -, ou melhor, em meio à lógica da reprodução da metrópole e a da reprodução da vida.

A reprodução do espaço abstrato ocasionou dois fenômenos concomitantes em Goiânia: a implosão da experiência imediata e a explosão das singularidades de cada tipo de ocupação, de cada lugar, de múltiplas localidades.

Santos (1993, p. 95) afirma que:

[...] as cidades, e, sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas de vazios urbanos, terras de engorda como se caracterizam, popularmente, os vazios da área urbana em Goiânia. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia.

Apesar de Goiânia ser uma cidade planejada, pensada e representante do progresso, ela, como as regiões metropolitanas, possui as contradições dessa exclusão social, como podemos observar no mapa das ocupações irregulares.

Ao observar a Figura 13, percebemos que as ocupações irregulares entremeiam todo o tecido urbano, e que as ocupações em áreas de risco estão nas regiões centrais e bairros nobres de Goiânia. Tal fato pode revelar duas questões



Desse modo, Goiânia destaca-se não somente pelo ritmo do seu crescimento populacional, mas também pela dinâmica acelerada de transformação do espaço-tempo, definindo uma forma metropolitana peculiar.

A cidade é marcada por descontinuidades socioespaciais, produtos de uma dialética entre a forma metropolitana e os aspectos do cotidiano da vida social. Logo, o espaço concebido assume o caráter moderno de inserção de uma ordem distante: a reprodução do espaço para o mercado.

Neste sentido, o chamado 'boom' imobiliário é a expressão do movimento de reprodução do capital e do espaço no atual momento, e diz respeito à reprodução no plano das estratégias econômicas, mas, também, à articulação do econômico com o político e às necessidades de reprodução da vida. Tal entendimento aponta-se na noção de reprodução, delineada por Lefebvre (1980).

Por outro lado, o processo de ocupação desordenada foi consequência de um dos mais complexos problemas socioespaciais dentro do contexto urbano brasileiro nestas últimas décadas, ou seja, uma significativa parcela da população não tem poder aquisitivo compatível com os custos de se morar nas áreas "urbanizadas" das cidades. Juntamente com esse problema, a cidade vem cada vez mais se mercantilizando, ou seja, aumentando a especulação imobiliária formal e informal.

Nesse aspecto, as ocupações urbanas designam um processo coletivo de mobilização e resistência espacial, articulando o lugar com a (re) produção da metrópole. Essas ocupações "coletivas", portanto, definem-se como canais de expressão das lutas cotidianas dentro das práticas socioespaciais em Goiânia, ou seja, o movimento de ocupação tornou-se um instrumento concreto de contestação e de exercício de poder.

Tais ocupações são produzidas por determinados agentes sociais, os quais delimitam territorialidades distintas em relação à metrópole, a partir das representações próprias alocadas no tempo e no espaço. Logo, a ocupação das áreas de nascentes e margem dos córregos de Goiânia não foram produtos de uma padronização ou de uma estratégia deliberada, e sim obra da criatividade dos seus moradores.

Por fim, a ocupação irregular não se restringe aos assentamentos populares, porque existem também bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram em irregularidade.

No caso dos assentamentos populares, os moradores foram obrigados a viver num bairro irregular por falta de alternativa legal de moradia. Em outros casos, mesmo tendo condições financeiras mais abastadas e em condições de adquirir uma residência legalizada, optaram por construir suas casas nos loteamentos e condomínios irregulares. Portanto, para que se tenha um ordenamento legal que compreenda toda a cidade, é preciso regularizar esses dois tipos de situação. As condições e instrumentos nesses dois casos, entretanto, devem ser diferenciados.

## **CAPITULO II**

### **INSTRUMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL**

A Regularização Fundiária muitas vezes é entendida como um instrumento à parte do planejamento urbano, já que este não incorpora os assentamentos “clandestinos e irregulares” à cidade real, porque são considerados problemas que devem ser resolvidos na ótica da cidade ideal.

O planejamento setorial, como o de habitação, para os que têm baixos salários (ou não têm), não encontrou solução e formas de evitar a proliferação de núcleos urbanos e unidades habitacionais ilegais, irregulares, degradadas, depredadas etc.

A burocracia e a demora dos processos jurídicos cartoriais para a Regularização Fundiária, que desconsideram tanto a função social da propriedade quanto o reconhecimento da cidade como direito, contribui para perpetuação desse modelo de ocupações irregulares em que trabalhadores ficam pelo menos vinte anos aguardando os processos de regularização.

As ações jurídicas, no entanto, não podem ser consideradas as únicas para a solução dos problemas desses loteamentos, porque são classes mais pobres que vivem em moradias irregulares, do ponto de vista da legislação.

A produção irregular de moradias pelos ricos diferencia-se daquela feita pelos mais pobres, e não apenas pelos padrões de construções. Enquanto para o trabalhador pobre, viver na clandestinidade é solução para habitação de valor de uso, para as classes ricas, morar em áreas de preservação ambiental e permanente é sinônimo de “aconchego da natureza”, “vista deslumbrante” e com valor predominante de troca.

Nas figuras abaixo, podem ser vistos alguns destes dois tipos de ocupação às margens do córrego Botafogo.



Figura 14 - Marginal Botafogo - Jardim Goiás  
Foto tirada pela autora/2012.



Figura 15 - Marginal Botafogo - Jardim Goiás  
Fonte: Foto tirada pela autora/2012.



Figura 16 – Marginal Botafogo - Jardim Goiás

Fonte: Foto tirada pela autora/2012.

Nas figuras acima é possível perceber que a ocupação é de população de baixa renda, embora esteja localizada em um bairro muito valorizado (Jardim Goiás). Por tal motivo, vemos também ao fundo da imagem que o bairro está se tornando de alta densidade.



Figura 17 – Margens do Córrego Sumidouro - Jardim Goiás

Fonte: Foto tirada pela autora/2012.

A Figura 17 revela que a ocupação é de pessoas com renda média e alta e está localizada no Jardim Goiás, em cima do leito do córrego Sumidouro ao lado de um dos melhores parques de Goiânia – Parque Flamboyant.

Por existirem essas diferentes realidades é que há uma série de conceitos sobre regularização fundiária, dada a complexidade de irregularidades existentes. Dentre esses conceitos, o mais abrangente é o de Alfonsín:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, apud Ministério das Cidades, 2007 p.15).

De acordo com o Dicionário Houaiss, “regularização” é o ato ou efeito de regularizar-se (HOUAISS, 2009), ou seja, é tornar regular e normalizar um estado ou uma documentação.

Em termos gerais e de acordo com o Ministério das Cidades, a regularização fundiária “é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades” (BRASIL, 2010, p. 11).

Esses conceitos tratam apenas da regularização de irregularidades passíveis de regularização, ao deixar de fora os casos de desocupação, ou seja, em que há a necessidade de extinção da irregularidade, e as invasões<sup>5</sup>.

A Lei Federal nº 11.977/2009 define regularização fundiária como:

O conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

O termo regularização fundiária também tem sido utilizado com múltiplos sentidos e, em muitos casos, refere-se tão somente aos programas de urbanização das áreas informais, em especial por meio da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos.

---

<sup>5</sup> São aqueles casos em que o proprietário invade um passeio, uma viela, ou seja, ele amplia sua propriedade original.

Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. As experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística (FERNANDES, 2002).

É importante, entretanto, ressaltar que a regularização fundiária é, também, um instrumento para a promoção da cidadania, que precisa ser articulada com outras políticas públicas. Nessa perspectiva, para orientar a utilização desse instrumento, a Lei nº 11.977/2009 estabeleceu os seguintes princípios (BRASIL, 2009):

- I. Ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II. Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III. Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV. Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V. Concessão do título preferencialmente para a mulher.

Portanto, para que se tenha um ordenamento legal que compreenda toda a cidade, é necessário regularizar ambas as situações anteriormente especificadas, consideradas todas as suas particularidades.

Cabe ressaltar, ainda, que a regularização fundiária como instrumento legal tem como princípio democrático ser um processo que se realiza coletivamente, com participação e atuação articulada de diversos atores: poder público, sociedade civil organizada e comunidade envolvida diretamente, em momentos certos e com papéis específicos, de acordo com as características da área e com as condições existentes para a regularização.

Os atores que têm legitimidade para promover a regularização fundiária são os seguintes: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; a população

moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo; as cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e também as entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

Neste sentido, o princípio democrático da regularização é muito difuso e envolve diferentes atores que possuem interesses divergentes, constituindo-se outro entrave para a efetivação da regularização fundiária. Para que esse princípio se efetive, seria necessária a promoção da participação cidadã e a cultura do respeito às decisões coletivas.

Estudos têm demonstrado que não é suficiente regularizar, pois há, do outro lado, os promotores de irregularidades, o grileiro, o loteador responsável pelo parcelamento irregular do solo, devendo o poder público, de acordo com o artigo 38 §2º da Lei nº 6.766/79, notificar os mesmos, que responderão por crime contra a Administração Pública (artigo 50), e ainda administrativamente.

Além desses atores, há também outros que, embora não sejam legitimados, podem ou devem estar envolvidos no processo de regularização, tais como as concessionárias de serviços públicos, os cartórios de registro de imóveis, o ministério público e a defensoria pública.

A regularização fundiária preconiza que, por meio da gestão democrática com a participação da população e seus segmentos organizados, priorize-se o bem-estar social, corrijam-se as distorções urbanas e, ainda, evitem-se novas ocupações urbanas irregulares e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Essas condições estão garantidas pela Lei Federal nº 11.977/2009, que definiu dois tipos básicos de regularização fundiária para dar conta dessas situações (BRASIL, 2009).

O primeiro deles é a **regularização fundiária de interesse social**, aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais, principalmente nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. Assim, as ocupações devem atender a, pelo menos, uma das seguintes condições:

- Preencher os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

- Situar-se em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; ou
- Ser declarada de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

O segundo tipo é a **regularização fundiária de interesse específico**, aplicado a assentamentos irregulares, nos termos da Lei nº 11.977/2009, que não estão enquadrados como de interesse social. Não se podem utilizar, neste caso, os instrumentos e mecanismos definidos especificamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, tais como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

Também cabe frisar que, de acordo com o artigo 51 da Lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária de interesse específico requer a elaboração de projeto de regularização que deve ser aprovado pela autoridade competente. Para a aprovação do projeto, também são necessárias as licenças urbanística e ambiental.

Desta forma, a implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários definidos no projeto poderá ser compartilhada, inclusive entre os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanística e ambiental a definição das responsabilidades.

Além disso, essas autoridades poderão exigir contrapartidas e compensações, que deverão ser previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial.

Após esta descrição, fica claro que no Brasil há a crença de que determinada realidade só pode ser modificada após ter legalidade para tal. Esta crença torna o Brasil, por um lado, o mais legalista e, por outro, o mais ilegal, pois se elaboram leis muitas vezes sem o conhecimento dos cidadãos envolvidos ou interessados. É exatamente o que ocorre com a legislação urbanística, e a convivência com esta dicotomia tem provocado uma série de leis e situações as mais variadas possíveis.

Verifica-se que, no Brasil, o custo para ter acesso a uma moradia é um dos mais caros do mundo. Um país como o Brasil, que possui uma população extremamente pobre e com recursos limitados e às vezes inexistentes investimentos

públicos em programas habitacionais, as habitações populares são soluções duvidosas e às vezes até improvisadas.

Por esse motivo, os desprovidos de melhores condições financeiras acabam por embarcar no mercado informal da habitação, ocupando morros, margens de rios, praças, embaixo de pontes e viadutos. E o que vem em seguida é a proliferação da segregação espacial, aumento da miséria e da desigualdade social.

De acordo com (FERNANDES, 2002, p.12):

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Desta forma, muitas pessoas só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais e as consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo (FERNANDES, 2002, p.12).

O texto constitucional também afirma o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos, elegendo o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

A **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001, conhecida como **Estatuto da Cidade**, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), que trouxe os instrumentos jurídicos e necessários para a concretização desses princípios, ao abrir espaço para que a regularização fundiária de interesse social pudesse se colocar como uma política pública relevante.

As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) são parcelas de área urbana que correspondem à parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica, destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda. Aham-se sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, que devem ser definidas no Plano Diretor ou em lei municipal específica.

O **Estatuto da Cidade** fornece, portanto, os instrumentos que podem ser utilizados para se concretizar a “*Cidade que Queremos*”. É o **Plano Diretor** que preconiza como aplicar as regras do Estatuto, ou seja, quais os instrumentos que

serão utilizados, como e onde.

A aplicação de tais instrumentos é complexa, pois alguns deles buscam combater a especulação imobiliária e aumentar a oferta de áreas para habitação popular ou equipamentos e serviços indispensáveis à qualidade de vida urbana, tais como:

- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- IPTU progressivo no tempo;
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
- Direito de preempção.

Existem, também, instrumentos que geram recursos para que a Gestão Municipal possa investir nas áreas carentes, assim como permitem induzir ou inibir a ocupação e construção em determinadas áreas, considerando a existência ou não de condições que comportem a verticalização e o adensamento. São eles:

- Outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- Operações urbanas consorciadas;
- Transferência do direito de construir.

O Plano Diretor deve, obrigatoriamente, regulamentar esses instrumentos e delimitar as áreas nas quais deverão ser aplicados.

A grave situação da irregularidade urbana no Brasil indica que a principal saída deve ser por meio da regularização fundiária e urbanística. Neste contexto, a despeito dos sérios problemas ainda vivenciados em nosso país, é inquestionável que o ***Estatuto da Cidade***, resultado de amplo debate e que contou com importante participação da sociedade, se constitui em uma das legislações mais avançadas nessa área.

Não basta, entretanto, ter uma estrutura jurídica adequada. É de suma importância que sejam adotadas medidas práticas destinadas a transformar idéias em ações e “*direitos legais*” em “*direitos reais*”.

A Constituição Federal de 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira um princípio básico para a equidade urbana e para que se tenha uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade.

Este princípio é fruto da mobilização da sociedade e de um processo de luta dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana, que passou a compor um capítulo específico da nossa Constituição Federal: o da Política Urbana (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Como exigência da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor é uma Lei Municipal que deve ser aprovada pela Câmara de Vereadores, sendo, portanto o principal instrumento da política urbana, que deve orientar as políticas e programas para o desenvolvimento e o funcionamento da cidade.

Deve garantir, também, habitação de qualidade e infraestrutura adequada no que diz respeito ao saneamento ambiental, transporte e mobilidade, trânsito seguro, hospitais e postos de saúde, escolas e equipamentos de lazer, para que todos possam morar, trabalhar e viver com dignidade.

O Plano Diretor é, portanto, parte importante no processo de planejamento municipal e, pela sua importância, deve ser o norteador dos Planos Plurianuais (PPA) de investimentos dos governos locais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária. Além disso, o Plano Diretor deve abranger todo o território municipal.

O “território” é, por vezes, caracterizado através de uma abordagem política, sendo considerado como "o nome político para o espaço de um país" (SANTOS, 1995, p.25). O espaço é muito mais amplo, a totalidade, englobando a configuração territorial, a paisagem e a sociedade. O território passa a ser formado pela própria história e com a apropriação humana de um conjunto natural pré-existente.

Importante frisar que o Plano Diretor não é um instrumento apenas técnico, pois a participação da população é de fundamental importância para que os seus objetivos sejam atingidos. Para isso, a elaboração do Plano Diretor precisa ser um processo claro, informativo, participativo e formador de cidadãos.

De acordo com Júnior (LEÃO, 2002, p. 61): “[...] é conveniente que conste do plano diretor a previsão de um programa de regularização de loteamentos, inclusive relacionando-o à instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), de maneira a orientar e favorecer a regularização”.

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 6.766/79, somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal.

A regularização fundiária é um instrumento importantíssimo da política urbana. Objetiva ordenar e desenvolver as funções sociais das cidades e da propriedade urbana, ao garantir ao cidadão o direito à terra urbanizada e à moradia. No contexto nacional, algumas medidas vêm sendo tomadas neste sentido a partir da década de 2000.

Em 2003, o Governo Federal instituiu o primeiro programa nacional de regularização fundiária urbana, denominado “**Programa Papel Passado**”. Foram transferidos recursos do Orçamento Geral da União, para que os demais órgãos pudessem desenvolver os trabalhos de regularização sob a coordenação da **Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU)**. Tal ação faz parte de um esforço nacional pela regularização fundiária, procurando garantir a todos o título registrado do seu local de moradia.

É possível ressaltar que esse programa atinge apenas aquelas realidades consolidadas, geralmente advindas de parcelamentos clandestinos, irregulares e invasões, o que torna a regularização muito restrita, pois estes assentamentos geralmente são muitos precários urbanisticamente.

Importante frisar que o “*Programa Papel Passado*” realiza seminários para que sejam trocadas experiências entre os agentes locais, além de elaborar cursos a distância para técnicos de todo o país. Também é o responsável pela publicação de material didático e acordos de cooperação técnica com cartórios de registro de imóveis, para facilitar em relação a documentos.

O Ministério das Cidades inclui em todos os seus programas de urbanização de assentamentos precários desenvolvidos pela **Secretaria Nacional de Habitação (SNH)** e de **Saneamento Ambiental (SNA)** a componente da regularização fundiária.

Também, as obras de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), considerado o maior esforço de urbanização do país, incorporam a dimensão da regularização, juntamente com a implantação de infraestrutura e serviços urbanos.

Desta forma, as famílias atendidas pelo programa têm, no final das obras, acesso a redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, vias pavimentadas, drenagem urbana, serviços de coleta de lixo e outros serviços urbanos necessários.

A **Lei Federal nº 10.931**, de 2004, instituiu a gratuidade do registro do primeiro título de regularização fundiária. Tal fato foi relevante, pois o registro de

propriedade era muito restrito, devido ao alto custo. Essa medida, de certa forma, democratiza o acesso à cidade formal.

Em 2007, a **Lei Federal nº 11.481** instituiu mecanismos mais ágeis para a regularização das terras da União.

Em 2009, a **Medida Provisória nº 459**, de 25 de março de 2009, aprovada pelo Congresso como Lei Federal nº 11.977, trouxe juntamente com o “**Programa Minha Casa Minha Vida**”, a primeira lei nacional de regularização fundiária urbana.

Com a aprovação dessa lei, os municípios tiveram reconhecida sua competência para definir os procedimentos de regularização fundiária em seus territórios, podendo definir o conteúdo do projeto de regularização de forma adequada às suas especificidades.

A partir daí, foram também definidas para os casos de interesse social as condições que permitem a consolidação das ocupações em **Áreas de Preservação Permanente** (APPs), com a garantia necessária para a melhoria das condições ambientais e a promoção da compatibilização entre o direito à moradia e o direito ambiental.

Vale também ressaltar um passo importante para a consolidação da regularização, ou seja, a uniformização em todo o país dos procedimentos para o registro dos imóveis irregulares. Além disso, foram criados novos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse, o que permitiu solucionar administrativamente os casos de regularização de ocupações de interesse social em áreas privadas em que não exista oposição de eventuais antigos proprietários. Tal medida passou a evitar os demorados processos e ações de usucapião.

A maioria dos programas de regularização fundiária possui uma natureza essencialmente curativa (ALFONSIN, 2007), pois foram criados para lidar com as ocupações já estabelecidas e não possuíam a capacidade de prevenir e evitar que novas irregularidades viessem a se instalar. Se uma abordagem mais preventiva fosse adotada, na maioria das vezes o círculo vicioso da informalidade poderia ter sido quebrado.

Quanto aos objetivos desses programas de regularização fundiária, são citados os dois primordiais:

- a) a garantia da segurança da posse;
- b) e a integração espacial dessas áreas com as demais áreas legalizadas da cidade.

Para a elaboração de programas de regularização, o “Manual da Regularização Fundiária” (SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS, 2006) sugere o seguinte roteiro:

a) A identificação das irregularidades características de cada estrutura de ocupação informal, pois, desta forma, podem ser traçadas as estratégias, ações específicas e a administração de recursos necessários para efetuar a regularização;

b) A equipe de trabalho necessária para a confecção dos programas deve também ser de natureza multidisciplinar, já que a regularização fundiária é um assunto multidisciplinar;

c) A definição de critérios para a escolha da área de trabalho também é imprescindível, no sentido de realizar o planejamento das etapas e ações no caso de grandes estruturas de ocupação;

d) A integração entre as ações de urbanização e as ações de regularização fundiária é outro aspecto de grande importância para a realização dos programas;

e) A participação da comunidade da área irregular é vital para a elaboração desses planos e para o sucesso dos mesmos. A participação ativa da população, através de reuniões, reivindicações e parcerias, é essencial para a continuidade do processo de regularização;

f) As parcerias e a cooperação técnica entre todos os atores e instituições envolvidos: Administração Municipal, Câmara Municipal, Órgão Municipal Habitacional, Órgãos Federais, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Setor Privado, Organizações não Governamentais e Cartórios.

A ocupação irregular, como dito anteriormente, não se restringe somente à questão jurídica do registro, mas, também, à adequação das moradias às normas urbanísticas e ambientais e às questões sociais. É o que Fernandes (2006, p.18) esclarece:

Por um lado, a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominante do direito de propriedade imobiliária de maneira individualista, sem preocupação com materialização do princípio constitucional da função social da propriedade têm permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os processos combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental.

Por outro lado, tanto a ausência de leis urbanísticas municipais, quanto a aprovação pelos municípios de uma legislação urbanística elitista, baseada em

critérios técnicos irrealistas e sem consideração dos impacto-socioeconômicos das normas urbanísticas e das regras construção, também tem tido papel fundamental na determinação dos preços da terra urbana, bem como da dinâmica segregadora do mercado imobiliário.

O autor destaca um aspecto importante para a compreensão da dificuldade de regularização do espaço e a consequente segregação socioespacial. Trata-se da necessidade de uma readequação da legislação urbanística que contemple a cidade real e considere os aspectos da cidade ideal com menos burocracia e sem a demora dos processos jurídico-cartoriais. A regularização fundiária, portanto, deve levar em conta não apenas a função social da propriedade, mas também o reconhecimento da cidade como direito de todos. Percebe-se, entretanto, a contribuição para a perpetuação do modelo de ocupações irregulares em que trabalhadores ficam pelo menos 20 anos aguardando processos de regularização.

As ações jurídicas, no entanto, não podem ser consideradas as únicas para a solução dos problemas desses loteamentos, porque são as classes mais pobres que vivem em moradias irregulares, sob o ponto de vista da legislação.

Existem, também, habitações de alto nível que contribuem para a produção do espaço irregular. No Brasil, condomínios fechados e casas de alto padrão têm se multiplicado em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Estas são de grande importância ambiental e, ao mesmo tempo, áreas frágeis que, se destruídas, prejudicam o bem estar da população e, se ocupadas, colocam em risco os ocupantes.

Entre as APPs, estão as margens de nascentes, riachos, rios e lagos (também conhecidos como matas ciliares), os topos de morros de alta declividade (acima de 45°). Também está determinado por resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA, 2002) que casas construídas nestes espaços são irregulares, por estarem localizadas em áreas protegidas pela legislação brasileira<sup>6</sup>.

A administração pública precisa utilizar recursos para combater efetivamente a ocupação clandestina e fiscalizar com eficácia os proprietários dos loteamentos, para que os mesmos não promovam a venda de terrenos que não estejam totalmente dotados de infraestrutura necessária, e o espaço urbano possa ser

---

<sup>6</sup> Resolução CONAMA n° 303, de 20/03/2002.

utilizado conforme está estabelecido no Estatuto das Cidades – a função social da propriedade.

Compete também ao poder público por meio da regularização fundiária garantir o acesso à terra urbanizada, aos serviços públicos, a permanência e o combate à irregularidade no espaço urbano como a forma de habitação adequada, contribuir para que o acesso à moradia digna não seja apenas um sonho.

## 2.1 REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS EM GOIÂNIA: UM INSTRUMENTO EM CONSTRUÇÃO.

Apesar das garantias já conquistadas, as leis de regularização fundiária ainda encontram-se muito tímidas em sua aplicação. Nenhuma das AEIS previstas no Plano Diretor de Goiânia (Lei 171, de 2007) foi instituída, apesar dos cinco anos já transcorridos de sua aprovação.

Em Goiânia, mesmo após os avanços da legislação e aqueles trazidos pela Constituição de 1988, pelos Planos Diretores, pelo Estatuto das Cidades e pela participação popular, continuam a se formar novos assentamentos irregulares. Assim, a segregação socioespacial continua sendo uma constante na produção do espaço urbano de Goiânia.

No município de Goiânia, a questão da regularização fundiária vem sendo desenvolvida desde a criação do Plano Diretor de 1992, mas, com o novo Plano Diretor (Lei Complementar nº 171/07), o Autógrafo de Lei nº 058, de 02 de julho de 2009 e a Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que regulamenta a matéria, tal instrumento urbanístico ganhou maior força e efetividade com as Diretrizes expedidas pela Lei Municipal Ordinária 8.834, de 22 de julho de 2009, que o define para o município de Goiânia e regulamenta o artigo 131 da Lei Complementar nº171, de 29 de maio de 2007, referente às áreas de interesse social – AEIS. São os seguintes os critérios identificadores de tais áreas:

Art. 1º Denominam-se Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, para efeito de aplicação desta Lei, áreas integrantes da Macrozona Construída, delimitadas com o propósito de promover, prioritariamente, a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda; regularização dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado, passíveis de regularização, abrangendo Área Especial de Interesse Social I - AEIS I, Área Especial de Interesse Social II - AEIS II e Área Especial de Interesse Social III - AEIS III.

I - Área Especial de Interesse Social I - AEIS I, correspondentes às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;  
II - Área Especial de Interesse Social II - AEIS II, correspondentes às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;  
III - Área Especial de Interesse Social III - AEIS III, correspondente às glebas sujeitas a incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à camada da população de menor poder aquisitivo.

Parágrafo Único - Considera-se para efeito desta Lei, o loteamento ilegal como sendo: loteamentos ilegal, irregular e clandestino.

Tendo em vista seus aspectos interdisciplinares e abrangentes, o processo de regularização fundiária deve ser desenvolvido considerando-se o “Manual da Regularização Fundiária”, elaborado pelo Ministério das Cidades em 2007. Para tal, são necessárias três etapas distintas e complementares, a saber:

1 – Diagnóstico: objetiva traçar um perfil da área objeto de regularização em seus diversos aspectos (ambiental, socioeconômico, topográfico, físico-territorial, cadastral e fundiário);

2 – Regularização urbanística: busca a adequação da área a condições urbanísticas dignas, respeitando a vocação da área, o contexto paisagístico do ambiente natural e as especificidades urbanas locais, buscando preservar a forma de apropriação do espaço já realizada pelos ocupantes e viabilizar o acesso aos serviços básicos, evitando o remanejamento das famílias do local;

3 – Legalização jurídica: busca a garantia da segurança individual da posse para os ocupantes e o cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Somada a essas etapas e dando suporte a elas, outra atividade relativa à regularização precisa estar presente, ou seja, a gestão democrática da regularização. Ela é imprescindível durante e após o processo de regularização fundiária, não devendo ser considerada como etapa distinta, uma vez que se trata de uma ação que objetiva garantir a participação dos envolvidos em todo o processo de regularização e, conseqüentemente, sua sustentabilidade e mobilização social. Para que esta gestão se efetive, o “Manual da Regularização Fundiária” (2007) traz o seguinte esquema com as etapas a serem seguidas na regularização:

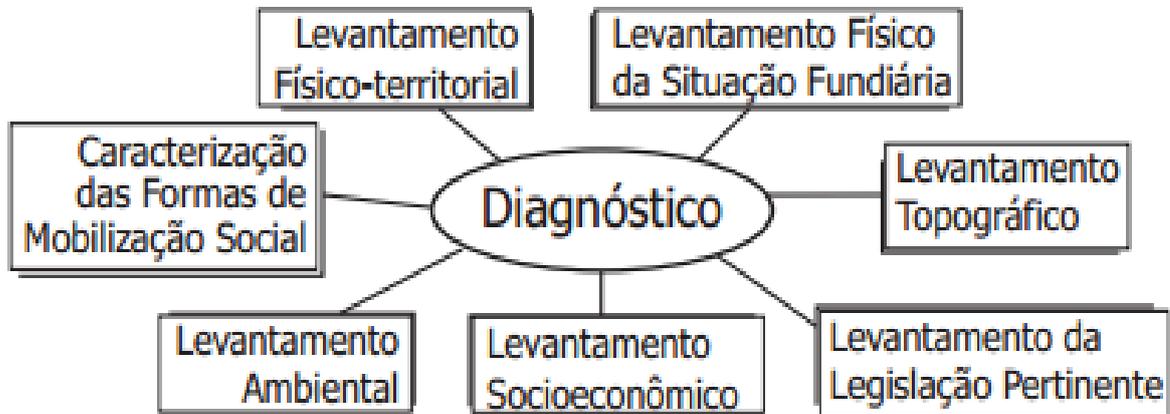


Figura 18 – Esquema para diagnóstico de áreas a serem regularizadas  
 Fonte: Cartilha de Regularização Fundiária, 2007, p. 39.

O município de Goiânia utiliza esse instrumento como forma de motivar os loteadores ou comerciantes da terra para atenderem as Diretrizes Urbanísticas expedidas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo – SEPLAM. O respeito ao Plano Diretor do Município também colabora para que os assentados não fiquem desamparados pelo poder público e permaneçam na irregularidade sem o benefício do título da propriedade.

Segundo a Lei Municipal de Goiânia n° 8.834, de 22/07/2009, a área em processo de regularização deve encontrar-se inserida na Macro Zona Construída, de acordo com o artigo 77 do Plano Diretor em Programas Especiais de Interesse Social – II. A citada lei ainda conceitua a AEIS, o projeto de urbanização e demais instrumentos técnicos, conforme art. 1º, inciso II, § único e art. 14º § 1º:

**Art. 1º** Denominam-se Áreas de Interesse Social - AEIS, para efeito de aplicação desta Lei, áreas integrantes da Macrozona Construída, e limitadas com o propósito de promover, prioritariamente, a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda; regularização dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado, passíveis de regularização, abrangendo Área Especial de Interesse Social I - AEIS I, Área Especial de Interesse Social II – AEIS II e Área Especial de Interesse Social III – AEIS III.

II - Área Especial de Interesse Social II - AEIS II, correspondente às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;

**Art. 14.** As AEIS II terão Projeto Urbanístico e Regularização Fundiária específicos, analisados pela SEPLAM Municipal, contendo:

§ 1º Entende-se por Projeto de Urbanização e Regularização Fundiária a caracterização dos aspectos físicos, urbanísticos, ambientais, dominiais e sociais do loteamento ilegal e da comunidade que ali vive, visando-se verificar e comprovar a informalidade da ocupação e o interesse social da regularização fundiária, acompanhado pelo Memorial Descritivo do Perímetro, Plano de Caracterização do Loteamento e Listagem de Lotes.

Uma das principais exigências com relação às diretrizes urbanísticas refere-se às adequações do sistema viário, previstas nos arts. 15, 17 e 31 da Lei Municipal de Goiânia 8834/2009. Diz o art. 15º:

**Art. 15º** A rede viária das AEIS II poderá ter Vias Expressas, Vias Arteriais, Vias Coletoras, Vias Especiais, Vias Locais, Vias de Pedestre e Ciclovias conforme Lei Complementar nº 169/2007, que se incorporarão ao domínio público aprovados no Plano de Urbanização e Regularização Fundiária:  
I – As Vias integrantes de áreas a serem regularizadas são vias públicas que propiciam a circulação em geral de acordo com sua hierarquia, o acesso imediato aos lotes e promovem integração com as demais vias públicas, conforme art. 22 da Lei Complementar nº 171/2007;  
II – As vias de circulação do parcelamento terão suas dimensões, especificações e classificações da seguinte forma:

Quadro 2 – Dados do Sistema Viário

Classe das Vias	Gabarito (m)	Caixa (m)	Passeio(m)	Canteiro Central (m)	Nº de Caixas
Avenidas (3)	30,00	9,00	4,00	4,00	2
Coletoras	15,00	9,00	3,00		1
Distribuição	12,00	8,00	2,00	-	1
Ligações/Locais	11,00	7,00	2,00	-	1
Acesso Local (2)	10,00	6,00	2,00	-	1

Fonte: SEPLAM, 2011.

a) Extensão Máxima de aproximadamente 1.500,00m (hum mil e quinhentos metros).

b) Extensão máxima de aproximadamente 300,00m (trezentos metros) quando em “cull de sac” ou 1060,00m (um mil e sessenta metros) em alça.

c) O gabarito mínimo exigido para as avenidas é de 30,00m (trinta metros) de largura, podendo exceder conforme análise da SEPLAM Municipal.

d) Todas as vias deverão ser cotadas transversalmente quanto ao gabarito, passeios e canteiro central.

e) As vias em alça e “cull de sac”, quando nos limites do loteamento, deverão resguardar uma área com largura mínima de 5,00m (cinco metros) da linha divisória.

O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo definem critérios e limites para o exercício do direito de propriedade. O principal instrumento utilizado pelo Plano Diretor para definição do modo pelo qual a função social da propriedade precisa ser cumprida em cada terreno é o Zoneamento, ou seja, a subdivisão do território municipal em zonas, segundo critérios que atendam ao modelo de ordenamento territorial traçado. Os parâmetros urbanísticos da cidade precisam, portanto, ser respeitados, para que a função social da propriedade seja atendida de maneira harmônica com os interesses da população local.

Assim, concluído o processo de Aprovação do Loteamento perante a Prefeitura e com a Publicação do Decreto de Aprovação de Regularização Fundiária do referido setor no *Diário Oficial* do município de Goiânia, o Agente Promotor terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o registro do mesmo em cartório, sob pena de caducidade da aprovação, conforme disposto no art. 18, da Lei Federal nº 6.766/1979, e ficará obrigado a:

**Art. 18º.** Para a regularização dos Projetos de Urbanização caracterizados como loteamentos e reloteamentos em AEIS II, cabe ao agente promotor, cumprir as exigências dessa Lei no prazo máximo de 2 (dois) anos a fim de que o Município publique o decreto, e 03 (três) anos a contar da data de publicação do decreto para executar os serviços de:

- a) Arruamento;
- b) Demarcação de quadras, lotes e equipamentos comunitários;
- d) Rede de Energia elétrica;
- e) Iluminação Pública.

**Parágrafo Único.** “O agente promotor da regularização de imóveis em AEIS II é o empreendedor, o proprietário de terra e subsidiariamente o Município”.

Deve, ainda, após a aprovação do loteamento, de acordo com o Código de Obras do Município:

• Comunicar oficialmente às concessionárias (CELG e SANEAGO), aos demais órgãos (AMMA, AMOB, AMT, COMURG), bem como ao Corpo de Bombeiros o início e/ou necessidade de qualquer obra de infraestrutura do referido parcelamento, viabilizando os serviços de implantação e/ou adequação das redes de:

- Energia Elétrica;
- Distribuição e Abastecimento de Água Potável;
- Pavimentação Asfáltica;
- escoamento de Águas Pluviais e Drenagem Urbana;

- Iluminação Pública;
- Instalação de Instalações Preventivas de Proteção contra Incêndio, Explosão e Pânico;
- Fluxo das vias e sua sinalização.

Na abertura de processo para aprovação de parcelamento, o interessado deve entregar à Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo as seguintes peças técnicas do Projeto de Regularização: 02 (duas) cópias em poliésteres do Projeto Urbanístico aprovado, 04 (quatro) cópias impressas do Projeto Urbanístico aprovado, 04 (quatro) cópias impressas dos Memoriais Descritivos dos Lotes e das Áreas Públicas aprovados, 06 (seis) CD com cópias do Projeto Urbanístico e dos Memoriais Descritivos dos Lotes e das Áreas Públicas aprovadas e 01 (uma) cópia da Certidão de Registro Cartorário do parcelamento e das Áreas Públicas.

No que concerne à gestão democrática, o Plano Diretor Participativo de 2007 traz consigo etapas para a garantia da participação: 1. Sensibilizar e mobilizar a sociedade para a participação; 2. Formar uma Comissão Coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor, com participação do poder público e da sociedade civil; 3. Definir estratégias e formas de capacitação e participação da sociedade (seminários, oficinas, grupos de trabalho, reuniões, audiências públicas, conferências); 4. Identificar os problemas e potencialidades a partir das leituras técnica e comunitária da cidade; 5. Definir os princípios e as diretrizes do desenvolvimento municipal; 6. Elaborar a proposta de projeto de lei; 7. Discutir e aprovar a lei do Plano Diretor na Câmara Municipal; 8. Ajustar o orçamento municipal às prioridades definidas pelo Plano Diretor; 9. Acompanhar a execução das políticas e programas do Plano Diretor e avaliar seus resultados; 10. Revisar o Plano Diretor no prazo máximo previsto (dez anos).

Neste sentido, em Goiânia foram seguidas tais etapas, inclusive com o apoio da imprensa e das Universidades “Agenda Goiânia”. Isto foi feito por regiões, e o que se obteve de resultado foi a legitimação da equipe técnica, resultando em algo extremamente científico e com uma linguagem incompreensível. Ficou claro que não é através de seminários ou de uma conferência que se unifica a linguagem de planejamento urbano e, com isso, se garanta a participação popular.

Nesse âmbito evidencia-se a dialética aberta do progresso, ou seja, quanto mais complexos e específicos são os instrumentos de planejamento urbano, maior é

a exclusão dos que não fazem parte da construção dos mesmos, e isso se aplica aos instrumentos da regularização fundiária. Assim, pode-se considerar esse fosso entre planejamento e população como outro entrave à regularização.

Tais fatos se evidenciam nos estudos de Lefebvre (2004), em que o mesmo afirma que a urbanização ainda não ocorreu, devido ao fato das pessoas que vivem na cidade ainda se orientarem por uma mentalidade rural ou atomizada, como foi a orientação do período de industrialização.

Sobre Planos Diretores e participação popular, assim diz Villaça (2005, p. 51):

“[...] Não existe” a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos de população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria. Até agora foram essas classes as grandes ausentes. Portanto, quando se fala em plano diretor participativo, como sendo novidade e se referindo aos planos diretores do presente, essa ênfase na “participação” só pode se referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou, embora raramente de forma ostensiva.[...]”

Vários autores já expuseram as consequências das intervenções públicas locais. No entanto, poucos discutem a reprodução da vida humana nos atos cotidianos, ou seja, não refletem sobre o processo de regularização e apropriação do espaço por meio do uso, e como este pode ser reestruturado por meio de uma ação concreta no espaço.

Em consequência, as singularidades da ocupação urbana em Goiânia não se definem apenas por serem uma representação simbólica, construída a partir das relações sociais em torno do espaço-casa, mas é um espaço vivido socialmente entrelaçado às práticas cotidianas não modernas.

Trata-se, então, de um lugar diferenciado que incorpora a cotidianidade da forma metropolitana pelos usos e conteúdos presentes na reprodução da vida social local.

Logo, a ocupação urbana torna-se uma primeira forma de oposição ao espaço abstrato, isto é, torna-se uma estratégia de residência (resistência) dos excluídos. Neste ponto, a (re) apropriação do espaço incorpora a dimensão do vivido, que se vincula às relações pessoais, às experiências anteriores, às vivências próprias e às diversas experiências, apesar de não destacar a inserção desses mesmos moradores na dinâmica da vida metropolitana.

Neste contexto, mesmo a regularização fundiária trazendo em seu bojo o objetivo de garantir a segurança jurídica da posse e possibilitar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, o processo não finaliza com a aquisição do título. É necessário que também se considere a sustentabilidade de todo o processo, ao evitar a expulsão da população beneficiária pela especulação imobiliária da área e, assim, a perpetuação da irregularidade. Deveria haver um novo paradigma sócio-cultural que pudesse estar consolidado e amparasse um programa de pós-regularização que evitasse a exclusão urbana e permitisse a inclusão urbana, social, ambiental e cultural em um processo gradativo, no qual a sociedade buscase a libertação das coerções políticas e economicistas. Assim, a teoria do espaço social, entendido como um movimento do pensamento, passa a servir e a dar sentido para a construção de uma nova realidade.

A seguir, um exemplo de ocupação irregular que não possui enquadramento legal na legislação fundiária.

## CAPITULO III

### 3 LOTEAMENTO RESIDENCIAL JUSCELINO KUBISTCHEK I E II

“Não nos separamos daquilo que construímos”

**Eli Brasiliense**

Em Goiânia há exemplos de regularizações bem sucedidas, como é o caso do Setor Sevene na região sudeste de Goiânia, pois houve parceria e participação efetivas entre poder público, comunidade e proprietário, sendo possível a regularização em seis meses. Existem também as mal sucedidas, como é o caso do Residencial Juscelino Kubistchek I e II, cujas causas serão vistas de maneira mais detalhada.

#### 3.1 DA OCUPAÇÃO IRREGULAR À REGULARIZAÇÃO: CASO JK I E II

O caso do loteamento Juscelino Kubistchek chama a atenção, por conter a simples questão da diferença entre loteamento e parcelamento, ou seja, interessa ao particular vender o lote, sendo que a urbanização – rua, iluminação, água, equipamentos urbanos –, na visão do loteador, é função do Poder Público. Parcelamento, por outro lado, é uma concepção legal em que o parcelador deve garantir toda a infraestrutura ao loteamento.

Neste sentido é que se fala em função social da propriedade, ou seja, ao transformar uma gleba em área urbanizada é preciso que se garantam os quesitos urbanos. No caso do loteamento em questão, entretanto, não foi isso que ocorreu, já que houve todo tipo de especulação e irregularidade, tais como invasão de área pública, clandestinidade, ocupação de área de risco e em área de preservação permanente.

O loteamento denominado JK I e II (Figura 19), área integrante da fazenda São Domingos, acha-se localizado próximo ao córrego Pinguela Preta, distante em média 800 metros do Bairro São Carlos, na região noroeste de Goiânia. Possui 641 lotes e área total de 231.331,45 m<sup>2</sup> (duzentos e trinta e um mil, trezentos e trinta e um metros e quarenta e cinco centímetros), tendo como proprietários legais a Sociedade Habitacional Norte- SHN e Alessandra de Fatima Damasceno Silva.



Figura 19 – Loteamento Residencial Juscelino Kubitschek I e II  
Fonte: Google

Esse loteamento nasceu da especulação imobiliária em 2001, em que os proprietários, por ambição e visando lucros exorbitantes, atropelaram a legislação vigente, com o intuito de assentar famílias desprovidas de dinheiro, cultura e conhecimento. Ofereciam lotes a baixo custo, mas que não atendiam o mínimo possível das diretrizes do planejamento urbano, constituindo, assim, crime contra o meio ambiente e contra o ser humano, por não trazerem nenhuma forma de infraestrutura. As Figuras 20 e 21 mostram essa situação.



Figura 20 e 21 – Imagens da ocupação do Residencial JK I e II  
Fonte: Fotos tiradas pela autora em 15/01/2012.

Reitere-se que toda a infraestrutura que compõe um parcelamento é de responsabilidade do empreendedor/parcelador, conforme previsão da Lei Municipal

nº 8.834/2009 art. 1º, II, art. 2º, §2º e arts. 14 a 23, devendo os procedimentos se realizarem de forma solidária entre as partes interessadas:

**Art. 1º** Denominam-se Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS, para efeito de aplicação desta Lei, áreas integrantes da Macrozona Construída, delimitadas com o propósito de promover, prioritariamente, a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda; **regularização dos loteamentos ilegais** e das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado, passíveis de regularização, abrangendo Área Especial de Interesse Social I - AEIS I, Área Especial de Interesse Social II - AEIS II e Área Especial de Interesse Social III - AEIS III.

**II - Área Especial de Interesse Social II - AEIS II, correspondente às áreas onde se encontram implantado loteamentos ilegais** que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;

**Art. 2º** A instituição das Áreas Especiais de Interesse Social tem por objetivos:

**§ 2º** AEIS - II:

**b) Viabilizar ao agente promotor condições para proceder à regularização das áreas, através da solicitação de transformação das mesmas em AEIS.**

## CAPÍTULO IV

### 4 DAS ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL II

**Art. 14.** As AEIS II terão Projeto Urbanístico e Regularização Fundiária específicos, **analisados pela SEPLAM Municipal**, contendo:

**I - 1ª ETAPA:**

- a) levantamento planialtimétrico-cadastral georeferenciado;
- b) memorial descritivo da área com os perímetros, as dimensões e a caracterização das áreas ocupadas, obtidos por meio do levantamento planialtimétrico-cadastral mencionado;
- c) laudo de vistoria circunstanciado, emitido pela SEPLAM Municipal caracterizando a ocupação;
- d) documento que comprova a propriedade da área a ser regularizada;
- e) autorização do Órgão Ambiental, conforme o estabelecido na Resolução 369 de 2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e na Lei Complementar nº 171/2007.

**II - 2ª ETAPA:**

- a) Projeto Urbanístico, indicando o traçado dos lotes e do sistema viário, as áreas destinadas a equipamentos públicos, as Áreas de Preservação Permanente – APP's e os espaços livres de uso público, onde houver;
- b) padrões específicos de parcelamento, dos parâmetros urbanísticos e ambientais;
- c) projetos indicativos das obras de urbanização e implantação de equipamentos públicos, tais como terraplenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e iluminação pública e obras de escoamento de águas pluviais, bem como de recuperação das áreas verdes e institucionais;
- d) Documento de anotação de responsabilidade técnica dos autores dos levantamentos e projetos de regularização.

**Art. 18.** Para a regularização dos Projetos de Urbanização caracterizados como loteamentos e reloteamento na AEIS II, **cabe ao agente promotor, cumprir as exigências dessa Lei no prazo máximo de 2(dois) anos a fim de que o Município publique o decreto, e 03 (três) anos a contar da data de publicação do decreto para executar os serviços de:**

- a) Arruamento;
- b) Demarcação de quadras, de lotes e de equipamentos comunitários;
- c) Escoamento de águas pluviais;
- d) Rede de energia elétrica;
- e) Iluminação pública.

Parágrafo único. O Agente Promotor da regularização de imóveis situados em AEIS II, é o empreendedor, o proprietário da terra e subsidiariamente o Município.

Diante dessas exigências, alguns preferem lotear na clandestinidade, porque existe quem compra. Esse mercado se fortalece, na medida em que existam mais garantias de que, no futuro, a área será regularizada. Assim, obtém-se maior parcela de lucro.

No dia 17 de junho de 2006, ao receber denúncia informal sobre o possível loteamento, a Prefeitura de Goiânia, entrou com os procedimentos cabíveis de

fiscalização urbana, autuando e embargando o loteamento para que os proprietários pudessem se manifestar quanto à regularização fundiária do mesmo. (SEPLAM - Departamento de Fiscalização Urbana).

O loteamento JK I foi autuado em 24/01/2008 AI nº 60023 – processo 34458379 –, e embargado em 18/07/2008 TE 20080702 – processo 34930970 sob nº 20060902, com autorização para apreensão de áreas públicas nº 060006/7, de 12/09/2006 (conforme documentos em anexo).

Nesta tramitação, constatou-se que o índice de ocupação já se encontrava aproximadamente em 20% das áreas até então vendidas e sem nenhuma infraestrutura básica, como energia, água tratada, saneamento, pavimentação asfáltica e, também, sem mesmo via de acesso, a não ser a estrada vicinal da antiga fazenda Pinguela Preta, próxima ao bairro São Carlos, hoje Fazenda São Domingos.

Os proprietários foram notificados pela Prefeitura de Goiânia, através da notificação nº 006 (conforme documentos em anexo), para procederem a abertura de processo administrativo para fins de regularização fundiária. Deveriam atender a legislação vigente, bem como executar a infraestrutura do mesmo.

Convém lembrar que a regularização fundiária é um instrumento multidisciplinar que busca elucidar questões quanto à utilização do solo, traçado urbano, espaços livres, áreas verdes e edificações, de forma a promover a justiça social aos ocupantes de áreas públicas ou particulares irregulares.

Também existe previsão no Estatuto da Cidade, como instrumento jurídico (art.4º, V, letra “q” da Lei 10.257/01) e político para implementação da política urbana que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população (art. 182, caput da CF/88).

Os proprietários do referido loteamento, entretanto, não se manifestaram a favor do procedimento administrativo e continuaram à margem da legalidade, vendendo os lotes e não respeitando o embargo efetuado pela prefeitura de Goiânia.

Somente em 2007, já com quase 30% de ocupação, é que os proprietários iniciaram o processo administrativo para fins de regularização fundiária, mas com dificuldades em atender as diretrizes pertinentes à regularização elaborada pelo então Departamento de Áreas Públicas e Regularização Fundiária – DARF-SEPLAM. Assim, por não haver as adequações urbanísticas necessárias para a devida regularização, o referido loteamento passou de clandestino para loteamento irregular.

Nesse período foram feitas várias reuniões com o Ministério Público - GO, Prefeitura de Goiânia e proprietários do loteamento, para que juntos resolvessem o problema, da melhor forma possível, com o resgate da dignidade das famílias que já estavam cansadas de serem ludibriadas.

Nessas reuniões (segundo SEPLAM), propôs-se uma ação civil contra os proprietários, por terem implantado loteamento à revelia da Lei, do Termo de Compromisso e Responsabilidades e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), visando o cumprimento da legislação (11/12/2009 - SEPLAM, processo sob nº 44248701).

No ano de 2012, o TAC não havia ainda sido cumprido e, também, não havia saído a decisão judicial. Dessa maneira, por inércia do poder público municipal, pela má fé dos proprietários e pela perda de controle das vendas dos lotes – que foram vendidos e revendidos para outras pessoas que ali buscavam o sonho da casa própria e pela inadimplência de pessoas que compraram e já não acreditavam mais na possibilidade de seu lote ser realmente regularizado –, parte da população passou a abandonar o loteamento, também devido à cobrança referente à dívida dos lotes, e foram em busca de outro lugar.

Nessa época, houve um fluxo de pessoas oriundas de bairros vizinhos, de famílias cadastradas no programa Minha Casa Minha Vida, de outras cadastradas na Secretaria Municipal de Habitação- SMHAB e de outras famílias cujos familiares já estavam no loteamento desde 2001, perfazendo assim um total de aproximadamente 450 famílias a mais, com um contingente de mais ou menos 1.280



Figura 22 - Projeto Arquitetônico do Residencial JK I e II  
Fonte: Projeto Arquitetônico.

peças já com barracos montados no local. Algumas delas não tinham realmente onde morar; outras estavam ali por oportunismo e outras por especulação imobiliária, já que tais situações são convergentes no mesmo espaço.

Ainda no primeiro semestre de 2012, reuniram-se o MP-GO, a Prefeitura de Goiânia-GO, a PGM e os proprietários do respectivo loteamento para, mais uma vez, retomarem as negociações e promoverem a efetivação dos procedimentos administrativos. Ficou estipulado o prazo de 180 dias para se tomarem as providências e, desta vez, com especificidade diferente, pois além dos lotes vendidos, poderia haver a ocupação de possíveis áreas destinadas a equipamentos públicos, apresentadas no projeto urbanístico que compõe seu traçado original de 641 lotes, que seriam averbados pela prefeitura de Goiânia, mediante regularização fundiária.

Esses procedimentos não avançaram para a regularização fundiária do loteamento, já que continuaram as ocupações clandestinas de lotes que haviam sido pagos e alguns abandonados pelos respectivos donos, além de se multiplicarem outras ocupações, atingindo-se um índice de ocupação de aproximadamente 30%.

Em 2013, se estima a existência de mais de 1500 pessoas à espera da tão sonhada regularização fundiária desse loteamento, para que as mesmas tenham a dignidade que virá por meio da ESCRITURA. É o que garante a Constituição Federal.

As características do loteamento inicial constam no Projeto Arquitetônico abaixo, com vista geral do parcelamento do Residencial Juscelino Kubitschek I e II.

No projeto original estava prevista uma área de mata no Residencial Juscelino Kubitschek I, destinada à implantação de um parque, com área total de 29.309,09 m<sup>2</sup>, APM 01. A figura abaixo mostra a ocupação irregular da mesma.



Figura 23: Vista parcial da área de mata destinada a parque no Residencial Juscelino Kubitschek I, ocupada irregularmente  
 Fonte: Foto tirada pela autora em 15/01/2012.

Segue tabela com as áreas públicas previstas no projeto:

Quadro 3 - Áreas públicas municipais

<b>Áreas Públicas Municipais</b>		
<b>Discriminação</b>	<b>Áreas (m<sup>2</sup>)</b>	<b>%</b>
APM 01 Parque Municipal	29.309,09	12, 670
APM 02 Área Institucional	10.746,36	4, 645
Total de Áreas Institucionais	40.0055,45	17, 315
Total de Áreas Públicas	40.055,45	17, 315
Vias de Canalização de Tráfego	60.380,91	26, 101

Fonte: SEPLAM, 2011.

Pelo exposto, é possível entender que os projetos arquitetônicos normalmente seguem todas as recomendações legais e ambientais, que são em muitos casos apenas para fins de aprovação. Em sua implantação, no entanto, muitas dessas áreas são vendidas ou mesmo registradas no nome do parcelador.

Atualmente em Goiânia há a obrigatoriedade de se registrarem as áreas públicas em nome da prefeitura, como quesito para a liberação do parcelamento. Enquanto não havia essa medida, várias áreas públicas foram perdidas principalmente nas regiões mais centrais de Goiânia, por uma injunção inclusive

histórica.

Como se observa, a regularização de um parcelamento é um procedimento complexo que envolve vários fatores, diferentes órgãos e, principalmente, a comunidade, que deve engajar-se no processo em busca de alternativas para conseguir o maior número de regularizações.

### 3.2 ESPECULAÇÃO FUNDIÁRIA

O processo de regularização de um parcelamento clandestino, ilegal ou de posse urbana depende de enquadramentos legais que, pela dinâmica da realidade habitacional da população, nem sempre é possível atingir, como pode se perceber no caso do Residencial JK I e II.

No dia 14/04/2011, a Diretoria da Sociedade Habitacional Norte-SHN, tendo como seu representante legal o Senhor Divino Donizete, protocolou junto à Seplam um requerimento para enquadramento do loteamento JK I e II como Área de Interesse Social II (AEIS II), para fins de regularização fundiária.

Juntamente com o requerimento foram ainda protocolados os seguintes documentos: galeria de fotos, ART'S, caderneta de campo, certidões de dominialidade, decreto de expansão urbana do loteamento, convênio entre a SHN e a prefeitura, planta urbanística, projeto de regularização fundiária, levantamento topográfico, memoriais descritivos, levantamentos das espécies nativas, certidões negativas e o pedido de análise, por meio de declaração junto ao Departamento de Áreas Públicas e Regularização Fundiária da Seplam. Posteriormente os autos foram enviados ao Departamento de Parcelamento Urbano – DPAR – da Seplam. O mesmo emitiu o parecer nº 309/2011, ressaltando que o loteamento denominado JK I e II não atendia os pré-requisitos legais para ser parcelada como AEIS III (parcelamento do solo), porque o loteamento já possuía uma parcela consolidada (parecer em anexo). Sendo assim, deveria ser analisado como AEIS II, pois se tratava de área já consolidada.

Em resposta ao parecer daquela pasta, a Divisão de Loteamentos Ilegais – DVPI –, emitiu parecer nº 004/2011 à Diretoria de Ordenamento Urbano e Ocupação do Solo – DOOS –, informando que em vistoria *in loco* detectara-se que o loteamento não estava consolidado em 30%, conforme a Lei de AEIS nº 8834/2009,

e que não possuía infraestrutura básica, como energia, água tratada, saneamento e pavimentação asfáltica, nem mesmo via de acesso legal, o que era feito através de uma estrada vicinal em continuidade ao bairro São Carlos na Região Noroeste de Goiânia.

Por outro lado, o enquadramento da área em AEIS dependia da motivação do Poder Executivo, resguardando o interesse público ambiental e o pedido para que o Conselho de Políticas Públicas Urbanas – COMPUR – se manifestasse quanto a esse enquadramento.

O COMPUR encaminhou os autos ao Departamento de Parcelamento de Solo, por meio do Memorando nº 013/2012, para que o mesmo referendasse a área em questão. Ao receber o processo, esse departamento voltou ao discurso anterior de que a área já possuía moradores e que não seria possível o enquadramento em AEIS III.

A partir de tal fato e com o transcorrer do tempo, os proprietários, em desrespeito às leis ambientais e às pessoas que lá habitavam e também por omissão do poder público – pelo não cumprimento das legislações vigentes e do Termo de Ajuste de Conduta – TAC –, o loteamento foi aumentando sua consolidação de forma desordenada. Outros moradores foram aparecendo, desta vez invadindo lotes já vendidos e não construídos, lotes ainda não negociados e áreas públicas.

Tal fato caracterizou posse urbana, havendo a necessidade de inclusão da Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB – para dar continuidade às negociações, desta vez com a possibilidade de assentamento, ou seja, outra forma de regularização fundiária.

Assentamentos são utilizados principalmente para fins de moradia, abrigam população de baixa renda e são formados a partir da ocupação de terrenos públicos ou particulares, por meio de ações espontâneas ou organizadas por movimentos populares. Caracterizam-se pela falta de planejamento e, geralmente, pela precariedade da infraestrutura urbana instalada. Outra característica importante é que, nesses casos, a ocupação inicial da terra ocorre em decorrência da existência de uma relação de compra e venda entre o proprietário e o morador, mesmo que depois passem a existir transferências onerosas do terreno e moradias.

Nas áreas privadas não há restrições de domínio que se apliquem às áreas públicas. O legítimo proprietário poderá dispor de seu imóvel em favor dos

moradores por meio de doação, que é uns dos instrumentos de regularização fundiária das ocupações de interesse social em áreas privadas.

Trata-se, todavia, de um caso raro e, no contexto apresentado, o proprietário não fugiu à regra. Entrou com pedido de reintegração de posse, mesmo sabendo que praticara crime contra o meio ambiente e a sociedade civil, ao dificultar ainda mais as negociações em prol da regularização do loteamento.

É sabido que a autorização para a transferência do imóvel ao proponente é feita entre Poder Público e Loteador, motivada pelas Legislações Federal e Municipal, a fim de solucionar toda a problemática do caso com bom senso das partes interessadas.

No Termo de Ajuste de Conduta feito junto ao Ministério Público\GO, ficou acertado que haveria intervenção do Poder Público Municipal, que assumiria o cadastramento físico e social dos lotes, sendo que o mesmo seria executado pela Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB, de acordo com os critérios daquela pasta.

O processo administrativo encontra-se na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável – SEMDUS –, antiga Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo – SEPLAM. Hoje se encontra aguardando análise técnica e o desfecho do caso para o cumprimento do acordo e das legislações vigentes de regularização fundiária.

A máxima da economia moderna “Maximizar o prazer e minimizar a dor” pode ser traduzida pela frase “Maximizar o ganho e minimizar as perdas”. Isto é levado a cabo pelos especuladores urbanos, mas há o poder público que tem a função de mediar os exageros e os ganhos que prejudiquem terceiros. Parece, entretanto, que a especulação urbana vai sempre prejudicar terceiros. Por isso a especulação urbana é tão combatida, e a função social da propriedade é tão enfatizada na legislação.

Nesse sentido, quando o especulador imobiliário registra, vende ou ocupa uma área pública, ele está prejudicando toda a cidade. Assim, parece haver uma inversão no significado do termo “público”, expressa na ideia de que “Devemos respeitar a coisa pública, porque é de todos”. O especulador urbano, entretanto, pensa: “Podemos desrespeitar a coisa pública, porque ela não é de ninguém” (autor desconhecido). Talvez isso explique o que tem ocorrido com as áreas públicas. Existe uma previsão legal de 15% de áreas públicas e de áreas verdes e 20% de

sistema viário, somando 35% de áreas públicas em um loteamento. Os parcelamentos clandestinos e irregulares muitas vezes não prevêm essas áreas, como tem ocorrido com muitas áreas públicas em Goiânia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo possibilitou o entendimento de que os entraves à Regularização Fundiária possuem um pano de fundo comum, que é a especulação da questão fundiária urbana na própria formação das cidades brasileiras, especificamente nas grandes metrópoles. Estas, impulsionadas pela ideologia do progresso, somada à falta de investimentos que atendam aos mais pobres e ao planejamento urbano elitista, têm feito das ocupações irregulares realidades invisíveis ao longo dos anos.

Apesar da afirmação de Marx (1974) que “a sociedade só levanta um problema quando tem em seu interior todas as condições materiais e ideológicas de resolvê-lo”, se percebe que não é isso que ocorre com a regularização fundiária. Pelo que foi exposto, todo o aparato legal traz consigo a contradição de ser muito democrático para uma sociedade que não o é, principalmente os donos da terra e os invasores que chamamos de “classe flutuante”<sup>7</sup>, atores diretamente envolvidos nesta realidade urbana.

Ao aproximar-se da problemática vivenciada pelos moradores do Residencial Juscelino Kubitschek, percebe-se que não só existem casos em que a dinâmica do crescimento das cidades requer outro modo de planejar, mas, também, que o planejamento precisa considerar que há um componente político na implantação dos instrumentos de planejamento.

Para que se garantisse o que preconiza a legislação, a presente pesquisa partiu da premissa de que os planejamentos urbanos, na sua maioria, são feitos não levando em consideração as condições socioeconômicas das populações. Além disso, costumam ser estáticos e muito restritos, não acompanhando a dinâmica de desenvolvimento urbano e fazendo com que uma parcela significativa das aglomerações urbanas se desenvolvam à margem do que fora planejado.

O planejamento habitacional também não tem implementado ações que minimizem o déficit habitacional no Brasil e em Goiânia para as pessoas mais carentes. Existe, portanto, certa invisibilidade das ocupações irregulares.

Quanto à regularização das ocupações consolidadas, faz-se necessário o envolvimento de vários órgãos e poderes e, principalmente, dos moradores. Tal

---

<sup>7</sup>Classe Flutuante – trabalhadores e imigrantes atraídos às vezes pela indústria moderna e rechaçados por outros, nos tempos de Marx, que subsistiam graças ao seguro social. [site:\www.gelmundo.com.br](http://www.gelmundo.com.br) – “O exército de reserva do Capitalismo Industrial”.

questão ainda não foi devidamente assimilada pelos planejadores que planejam de forma atomizada, ou seja, simplesmente instituem os instrumentos técnicos: elaboração de levantamentos topográficos, estudos urbanísticos e ambientais, projetos de urbanismo e de infraestrutura e obtenção do licenciamento urbanístico-ambiental.

Tais instrumentos, por si só, não possuem mecanismos de controle e avaliação permanente. Percebe-se, no entanto, que esses instrumentos de planejamento são vistos como tendo vida própria, ou seja, são fetichizados. Sendo assim, acredita-se que basta a exigência de seu cumprimento, não se importando com a realidade social, física ou financeira.

Neste sentido, o principal entrave é o custo destes instrumentos técnicos que devem ser elaborados para as áreas de regularização ou setores habitacionais. Os mesmos são definidos pelo Plano Diretor, com a finalidade de suprir as deficiências dos parcelamentos em relação a equipamentos como escolas, praças e postos de saúde; serviços públicos como água, luz, drenagem e pavimentação das ruas; áreas verdes. Essas adequações visam atender a legislação urbanística, ambiental e social, assegurando a qualidade de vida dos moradores.

Neste contexto, quem vai pagar esta conta para a população carente? Afinal, urbanizar, implantar infraestrutura em áreas ocupadas é muito oneroso. Pode-se, pois, identificar a falta de investimentos públicos como um forte entrave ao processo de regularização fundiária. Os envolvidos são milhares de famílias que não estão seguras se podem ou não permanecer em suas moradias e se vão poder deixá-las como herança para seus filhos. São domicílios que, em sua maioria, não contam com acesso às redes de infraestrutura urbana e, muitas vezes, estão localizados em áreas de risco ou de proteção ambiental.

Historicamente, este é um quadro que faz parte da estrutura injusta das cidades e da sociedade brasileira. Sabe-se, perfeitamente, que a maioria da população não possui condições financeiras para comprar uma moradia legal.

Conclui-se que, neste cenário, existe de um lado o mercado imobiliário voltado apenas para atender a uma camada privilegiada da população; de outro, encontra-se o poder público que, por sua vez, não consegue garantir a necessária melhoria das condições ambientais e promover a compatibilização entre o direito à moradia e o direito ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia**; instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. FASE - GTZ - IPPUR/ UFRJ, 1997.

A HOUAISS – Versão monousuário, 2009

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. publicação de 1995.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos** – Brasília: Caixa Econômica Federal, Instituto Polis: Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.931**, de 2004 instituiu a gratuidade do registro do primeiro título de regularização fundiária. Disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/.../lei/l10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/.../lei/l10.931.htm)>. Acesso em abril de 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. 2001. disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/.../Lei/L11257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/.../Lei/L11257.htm)>. Acesso em abril de 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.481**. Instituiu mecanismos para a regularização das terras da União. 2007. disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/.../Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/.../Lei/L11481.htm)>. Acesso em abril de 2012.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. 1979. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em maio de 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Ministério das Cidades. 2003.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 07 de julho de 2009. disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em março de 2012.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial. 2001. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em maio de 2012.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459**, de 25 de março de 2009. Lei Nacional de Regularização Fundiária Urbana. 2009. disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/.../459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/.../459.htm)>. Acesso em abril de 2012.

BRASIL. **Resolução CONAMA Nº 303**, DE 20/03/2002. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>. Acessada em 27/09/2011.

BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. 1ªed. Brasília. 2007.

BRASÍLIA. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos – Brasília: Caixa Econômica Federal. Instituto Polis. Brasília, 2001.

BRASÍLIA. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. 1ª Edição, Brasília: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2007.

CAVALCANTI, Lana de S. **Geografia e práticas de ensino**. Goiânia: Alternativa, 2002.

CHAUL, Nasr. *A construção de Goiânia e a transferência da capital*. 2. Ed. Goiânia: Ed. UFG, 1999. 170p.

CINTRA, Marileusa. *História de Goiânia, Portal da Prefeitura de Goiânia*. 24 de março de 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Fernanda Carolina Vieira Da. **Os tipos de irregularidade fundiária, a diversidade de situações e as peculiaridades**. Recife, Ed. Polis. 2002.

CURADO, Bento Alves Araújo Jayme Fleury. Baú cata corno. In. *Jornal Diário da Manhã*. Goiânia, 22. Jun. 2011, p. 13.

FERNANDES, Edésio. **A Produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana**. Polis. 2002.

FERNANDES, Edesio. **Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**, IN **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**, Raquel Rolnik. [et.al]. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006. p. 17-28.

GOIÂNIA. Leis Federal e Municipal que regulamenta parcelamento e a ocupação do solo urbano no Município de Goiânia (2009).

GOIÂNIA. **PDIG - 2000 Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia**. Prefeitura de Goiânia (1991/1993), Goiânia. 1993.

GOIÂNIA. **PDIG – 2000. Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia**. Prefeitura de Goiânia (1991/1993). Goiânia. 1993.

GOIÂNIA. **Plano Diretor de Goiânia**. Lei nº 171 de 29 de maio de 2007.

GRAZIA, Grazia de; Paulo Silveira Martins Leão Júnior. **Loteamentos clandestinos e irregulares**. Instituto Polis. 2002.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993. Dicionário Houaiss Eletrônico

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. 2011. Acessado em: 20 de Novembro de 2012.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Ed anthropos, 1974.

\_\_\_\_\_. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ed. Ática, 1980.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana, Belo Horizonte**: UFMG, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARINI, Luciano. A luta contra os deuses. In: MARTINS, José de Souza (Org.). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

MARTINS, José de Souza. As temporalidades da história na dialética de Lefebvre. In: MARTINS, José de Souza (Org.). **Henri Lefebvre e o retorno à dialética**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

MATTOS, Sílvia Climaco. **Memória e Cidade: lembranças de Vila Nova**. Goiânia. Ed. PUC Goiás, 2012.

MELO, Marcus André BC. **Políticas de Habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa popular**. Universidade Federal de Pernambuco.

MORAES, Sergio de. **O empreendedor e o Estado**: o processo de Expansão de Goiânia em Direção Sul, 1975 a 1985. Tese de Mestrado. Brasília. 1991.

MOYSÉS, ARISTIDES. **Estado e Urbanização**: conflitos sociais na Região Noroeste de Goiânia (Década de 1980). São Paulo: Programa de Ciências Sociais/PUC/SP (Dissertação de Mestrado), 1996.

MOYSÉS, ARISTIDES. **Goiânia**: metrópole não planejada. Ed. Da UCG. Goiânia. 2004.

OLIVEIRA, Adão Francisco de Oliveira. **Do Pântano ao Jardim**: uma nova esperança. A Produção social do espaço em Goiânia. Dissertação de mestrado. Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal de Goiás. 2002. 188p.

OLIVEIRA, Adão Francisco. **A reprodução do Espaço Urbano de Goiânia**: Uma cidade para a Capital. UFRJ. 2005.

PAULA, F. M. A. **Descentralização e Segregação Sócio Espacial em Goiânia: uma análise da Centralidade dos Setores Bueno, Oeste e Marista**. 2003. 202. F. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2003.

PEREIRA, E. M. Goiânia, filha mais moça e bonita do Brasil. In: BOTELHO, T. R.(org.). **Goiânia: cidade pensada**. Goiânia/GO: Ed. UFG, 2002, pp. 21.

RAMOS, Diliansi Mendes. **Principais inovações introduzidas pelo Estatuto da Cidade**: (Lei nº 10.257/2001) na ação de usucapião especial urbano. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 331, 3 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5289>>. Acesso em abril de 2012.

ROLNIK, R. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 6.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo. Hucitec. 1993.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1995.

SEPLAM. **Plantas de Loteamentos aprovados**. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo – SEPLAM, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: São Paulo, texto distribuído pela internet, 2005. Brasília: **Editora** Universidade de Brasília, 1995.

## **ANEXOS**

**SECRETARIA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO URBANA**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS URBANOS ESPECIAIS**  
**DIVISÃO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE FISCAL (EDIFICAÇÕES) - DMCE**  
 Data: 11/10/2006 às 17:29:01 horas  
 ACOMPANHAMENTO DE EMBARGO

*Alves*

Processo N.: 00426635  
 Assunto : EMBARGO  
 Interessado: SMO-SOCIEDADE HABITACIONAL SOBEZESTAS S.DONUMO  
 Endereço : R 303 QD. AREA LT. AREA DO SÃO CARLOS  
 Localização: GRANDE VILA DE SILVA

Sobrenome: 28  
 Para vistoriar, informar e devolver a Divisão em ato (2vidas) das atas.

\_\_\_\_\_  
 Chefe da Divisão/empresário

Em atendimento a determinação espea, realizou-se vistoria no local da obra. Informamos a seguir, o formulário para acompanhamento de Embargo.

**1- REPRESENTAÇÃO:**

- 1.1 - Codigo da obra: \_\_\_\_\_
- 1.2 - Termo de embargo n.º: 2006/0423
- 1.3 - Data do embargo: 29/10/2006

*Obs.: NÃO HOUVE APROPRIAÇÃO DE MATERIAIS OU MANEIO DE TERRENO. A ÁREA NÃO ESTAVA FORTIFICADA DE QUALQUER FORMA COMO ANEXO 2 AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO TUTORIAL.*

**2- RESULTADOS DA VISTORIA/AFRICAÇÃO.**

- 2.1 - A obra estava paralisada no momento da vistoria? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.1.1 - Houve alterações de fase em relação a vistoria anterior? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.1.2 - Fase: DIRIGIDA DE QUITA E COMERCIALIZAÇÃO DE LOTES
- 2.2 - A irregularidade que motivou o embargo foi sanada? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.2.1 - Número do processo de aprovação: NÃO TEM
- 2.2.2 - Tipo de Alvara: NÃO TEM
- 2.2.3 - Número do Alvara: NÃO TEM
- 2.2.4 - Data da aprovação: — / — / —
- 2.2.5 - Existe(m) obra(s) irregularidade(s) na obra além daquela referida no item 2.2? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.2.5.1 - Descreva detalhadamente as irregularidades: \_\_\_\_\_

- 2.3 - A via pública é pavimentada? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.3.1 - Existe meio-fio? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.3.2 - A calçada está construída? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.3.2.1 - É alinhada esta regular? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.3.2.1.1 - Indicar as irregularidades existentes na calçada: ( ) desalinh em pontos e pontos irregulares  
 ( ) inclinação irregular ( ) largura irregular ( ) piso escorregadio ( ) floreiras irregulares  
 ( ) canteiro irregular ( ) falta de nivelamento do meio-fio para deficientes físicos  
 ( ) obstrução/obstáculo na calçada ( ) rebatimento do meio-fio para deficientes físicos, irregular (verificar, inclusive, rampa na calçada)
- 2.4 - Existe tapete? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.5.1 - O tapete/barragem de obra está de acordo com as normas? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.5 - Existe algum tipo de ocupação no local? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.5.1 - Descrição da ocupação: \_\_\_\_\_
- 2.6 - No momento desta vistoria foi realizada alguma ação fiscal corretiva? ..... ( ) Sim ( ) Não
- 2.6.1 - Ação fiscal realizada: \_\_\_\_\_ R.: \_\_\_\_\_ Processo: \_\_\_\_\_

**3- INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:**

Goiânia, 29/10/2006

\_\_\_\_\_  
 Capitão de Polícia Fiscal de Goiânia  
 Fiscal de Goiânia  
 Matr. 476547/01





SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E URBANISMO  
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES E PARCELAMENTOS  
Av. do Ceará nº 883, Gd. AFM - 9 (PÁCO MUNICIPAL) - Parque Lacerdas - Fone: 3524-6566 / 3524-6001

**AUTO DE APREENSÃO**

**Nº 00001-A**

Ref. ao Processo / O.S. / Notif. 30.02.5555

O Departamento de Fiscalização de Edificações e Parcelamentos visando impedir a continuidade de: (X) parcelamento de solo irregular, ( ) invasão de áreas públicas ou ( ) obras irregulares localizado(a): NA CONTINUAÇÃO DO FINCA- DA OLTA Srt. - 2 do Bairro São Bartolomeu - CILADA INTER-GRANDE DA FAZ. SÃO DOMINGOS

neste ato promove a apreensão dos itens (materiais, móveis, ferramentas, equipamentos, ou outros) abaixo relacionados, pertencentes a SINTE SOCIE- DADE HABITACIONAL NOITE conforme dispõe o Parágrafo Único do Art. 68, combinado com o Art. 212 da Lei Complementar n.º 014, de 29 de dezembro de 1992, e artigo 139 da Lei Complementar n.º 177, de 09 de janeiro de 2008, que serão recolhidos ao **DEPÓSITO PÚBLICO MUNICIPAL**, situado à Av. Brasil, Quadra 43, Setor Santa Geneveva.

QUANTIDADE	UNIDADE	ESPECIFICAÇÃO
22	UN	4 x 2 x 47 cm (PIQUETE DE MADEIRA)
12	UN	9,5 x 1 x 36 cm (PIQUETE DE MADEIRA)
04	UN	5,9 x 4,9 x 77 cm (PLACA + PIQUETE)

Para resgatar os bens apreendidos o proprietário deverá comparecer à Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo, munido de documentos pessoais (RG, CPF); caso não seja efetuado o resgate, o material apreendido poderá ser objeto de leilão, na forma da Lei. A Prefeitura Municipal de Goiânia não se responsabiliza por eventuais danos causados aos mesmos pelo transporte e guarda.

Goiânia, 28/08/2009, às 10:00 h.

Jucy Toledo  
Carimbo e assinatura do Fiscal

Lury de Paulo Toledo  
Fiscal de Edificações  
Mat. 211.370-01

NÃO PRESENTE NO  
Carimbo do proprietário ou responsável  
MOMENTO DA APREENSÃO

*H. 302*

**Secretaria Municipal de Fiscalização Urbana**  
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS URBANOS ESPECIAIS  
 DIVISÃO DE LOTEAMENTOS E ERRADICAÇÃO DE INVASÕES  
 Av. Do Cerrado, 999 – Bloco E, Térreo – Tel. 3524-6331  
 Park Lozandes – Goiânia/GO

**Processo:**  
 NOME: SMO – Sociedade Imobiliária Nordeste

**AUTORIZAÇÃO PARA APREENÇÃO DE  
 ÁREA PÚBLICA**

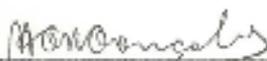
Sr. Secretário,

Solicitamos a V. S.<sup>a</sup> autorização para RETIRADA DE PIQUETES E APREENÇÃO DE MATERIAIS de um loteamento clandestino no endereço: Continuação da Rua SC-02 do Bairro São Carlos após 1 Km à esquerda com base na Lei Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Resulta-se que efetuamos a lavatura do AUTO DE INFRAÇÃO Nº 060006, visto que o construtor deixou de atender a NOTIFICAÇÃO Nº 060007, de 12/09/2006.

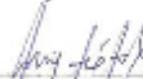
Goiânia, 04 de Outubro de 2006.

CIENTE,

  
 Arq.<sup>a</sup> Maria Aparecida G. M. Gonçalves  
 Chefe de DVEI

  
 Eng.<sup>o</sup> Everaldo Correia de Lima  
 Diretor do DPSUE

DE ACORDO

  
 Luiz Antonio Teófilo Rosa  
 Secretário Municipal de Fiscalização Urbana

**SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E URBANISMO  
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES E  
PARCELAMENTOS  
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PARCELAMENTOS**

Processo : 30025555

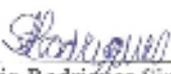
Nome : SHNO – SOCIEDADE HABITACIONAL NOROESTE

**AUTORIZAÇÃO PARA APREENSÃO EM PARCELAMENTO  
EMBARGADO**

Sr. Secretário,

Tendo em vista a continuidade das atividades deste parcelamento embargado, solicitamos de Vossa Senhoria autorização para RETIRADA DE PIQUETES E APREENSÃO DE MATERIAS com base na Lei Municipal n.º 177 de 09 de janeiro de 2008, no seguinte endereço: continuação da Rua SC-02 do Bairro São Carlos, após 1 km, a esquerda.

Goiânia, 24 de agosto de 2009.

  
Sérgio Rodrigues Simplicio  
Chefe da DVFP

  
Sebastião Gesto de Oliveira  
Diretor da DFIS

  
De acordo.  
Luiz Alberto Gomes de Oliveira  
Secretário Municipal de Planejamento e Urbanismo

R-209

**Secretaria Municipal de Fiscalização Urbana**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS URBANOS ESPECIAIS**  
**DIVISÃO DE LOTEAMENTOS E ERRADICAÇÃO DE INVASÕES**

Processo: 30025555  
Nome: SHNO – Sociedade Habitacional Noroeste (faz.S.Domingo)  
Assunto: Embargo

Senhor Secretário,

Sugerimos o encaminhamento dos autos ao Ministério Público para tomar conhecimento da situação e das ações fiscais referentes à Sociedade Habitacional Noroeste.

Golânia, 25 de outubro de 2006.

DE ACORDO.

  
Eng.ª Maria Aparecida G. M. Gonçalves  
CHEFE DA DVE

  
Eng.º Evandro Correia Galvão  
DIRETOR-BO/DPS/UE



102

**Fotos do loteamento irregular Juscelino Kubitschek I**

**Lutz Dias de Costa**  
Fiscal de Obras e Edificações  
Assessor de Gabinete  
Matrícula 212334-61

## Fotos do loteamento irregular Juscelino Kubitschek II



*Luiz Dias da Costa*  
Fiscal de Obras e Edificações  
Assessor de Gabinete  
Matrícula 212334-01

PA 89



foto 07-detalle de edificação em zona de preservação ambiental



foto 08-vista geral da edificação irregular



foto 09- detalle do poste energizado ilegalmente- clandestinamente



foto 10-detalle vista do arruamento e área desmatada

100  
Lucy de Paula Toledo  
Pavão de Espinheiras  
Rua 211, 312-01



FOTOS DO RESIDENCIAL JK

IDENTIFICA DE RUA E DELIMITAÇÃO DO LOTES TRAZ FIGURAS

*Handwritten signature*

*Handwritten signature*  
Lido de São  
Paulo, 1964

*Handwritten mark*

*Handwritten mark*



PROPOSTA FOTOGRAFICA  
ESPECIAL. JK

PLANO DE VENDA  
DE LOTES PROBLEMATICA  
DE PARTICULARES COM  
INDIVIDUAIS LOTES DA SHS -  
SOCIEDADE HABITACIONAL NOROESTE

LOTE 20 EM QUILAS 40  
ALMOGADO POR PROBLEMA, TEM UM SOLO  
SEM NECESSARIO A PROBLEMA DE TUBAGEM,  
DE UM CASA (MATE, PORTA, QUADRA)

*Arquiteto, 10/10/2015*

*Arquiteto*  
LUIZ CARLOS  
FACUNDO  
ARQUITETO

*JK*

**PREFEITURA DE GOIÂNIA**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO URBANA**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS URBANOS ESPECIAIS**  
**DIVISÃO DE LOTEAMENTOS E ERRADICAÇÃO DE INVASÕES**

*R-50*

Processo 29287732  
 Notificado **FRANCISCO JESUS DA SILVA**  
 Fiscal LEANDRO VIDAL DA SILVA  
 Peça Fiscal **NOTIFICAÇÃO / ORIENTAÇÃO Nº 70081**  
 Local Q.2 L.32 RES. JK  
 Referência CONSTRUÇÃO EM LOTEAMENTO CLANDESTINO

## RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO

Verificamos em diligência ao local que o loteamento Res. JK permanecia com as ruas abertas, porém com o surgimento de matos em suas extensões. Notamos que alguns lotes estavam roçados e em um deles o Sr. Francisco Jesus da Silva estava executando as fundações para sua pretensa casa. Diante disso, orientamo-lo e notificamo-lo a paralisar imediatamente a sua obra em virtude de que estava sendo edificada em parcelamento de solo irregular. Ele disse que não sabia da situação do loteamento e acalou pelo menos em princípio a notificação assinando-a logo em seguida. A SHN- Sociedade Habitacional Norte, proprietária da gleba e responsável pela comercialização de lotes e execução das ruas, até o momento não aprovou projeto de loteamento para esta área.

É o que tínhamos a relatar.

*Leandro Vidal da Silva*  
 Leandro Vidal da Silva  
 Fiscal Fiscal  
 Matr. 41804-01

Goiânia, 18 de abril de 2008.

**SEPLAM**Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo  
Departamento de Regularização de Edificações e Parcelamentos - DRPE  
Divisão de Fiscalização de Edificações e Obras - DFTEOPrefeitura  
de Goiânia

Processo n. :  
Assunto : Loteamento Irregular  
Interessado: Diretoria de Regularização Fundiária  
Referência :  
Endereço : Loteamentos Juscelino Kubitschek I e II (JK I e JK II)  
Bairro : Lote 05 da Creta

**RELATÓRIO FISCAL**

Em atendimento a determinação superior realizamos vistoria nos loteamentos irregulares acima indicados. Apresentamos a seguir o nosso relatório:

- 1- Os Loteamentos JK I e JK II estão irregulares, foram executados sem a devida licença da Prefeitura, sofreram ações fiscais coercitivas conforme determina a Lei 4526, de 20/01/1972, que dispõe sobre Loteamentos Urbanos e Remanejamentos:
  - a) Loteamento JK I – foi Autuado em 24/01/2008 (AI nº. 60023, Processo 34458379) e Embargado em 18/07/2008 (TE nº. 20080/02, Processo 34930970);
  - b) Loteamento JK II – foi Autuado em 19/09/2006 (AI nº. 060006, Processo 29920605) e Embargado em 04/10/2006 (TE nº. 20060902, Processo 30025555).
- 2- Índice de ocupação:
  - a) Lot. JK I – aproximadamente 10%;
  - b) Lot. JK II – aproximadamente 15%.

Obs: o índice de ocupação informado não foi preciso tendo em vista que quase a totalidade das edificações(obras) estão ocupadas sem estarem concluídas. Foi feita a alvenaria e a cobertura. Estão sem reboco, muitas sem piso, algumas sem portas e janelas.

- 3- Algumas obras na fase inicial, aparentemente com os trabalhos paralisados e umas com indícios de abandono. Questionados, moradores informaram que

**SEPLAM**

Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo  
 Departamento de Regularização de Edificações e Parcelamentos - DRE  
 Divisão de Regularização de Edificações e Obras - DVE/O



Prefeitura  
 de Goiânia

- ... muitos deixaram de construir ou paralisaram suas obras ao se sentirem enganados pelo loteador e terem o receio da não regularização do loteamento;
- 4- Os Loteamentos não possuem nenhuma infraestrutura básica como energia, água tratada e saneamento, pavimentação asfáltica e meio-fio. Segundo informação de moradores, a energia elétrica é cedida precariamente por um proprietário da fazenda vizinha. Nem mesmo a via de acesso é pavimentada e ficam descontiguos mais ou menos 800m do loteamento regular mais próximo (São Carlos);
  - 5- Foi feito registro fotográfico, anexo;
  - 6- Mesmo estando embargados, foi verificada placa de "VENDE SE" em vários lotes;
  - 7- Esta vistoria foi realizada juntamente com integrantes da Diretoria de Regularização Fundiária que testemunharam as situações acima descritas.

Goiânia, 17 de junho de 2011.

*Lutz Dias da Costa*

Lutz Dias da Costa  
 Fiscal de Obras, Edificações e Parcelamentos  
 Matrícula 217.331-01