



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS

LEANDRO FINELLI HORTA VIANNA

**O DIREITO À MORADIA COMO UM DIREITO HUMANO, MECANISMOS DE
EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE
PALMAS-TOCANTINS**

PALMAS/TO

2016

LEANDRO FINELLI HORTA VIANNA

O DIREITO À MORADIA COMO UM DIREITO HUMANO: MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TOCANTINS

Dissertação de Mestrado apresentada como trabalho de conclusão e requisito parcial para a consecução do grau de Mestre no âmbito do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* – Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins – UFT e Escola Superior da Magistratura Tocantinense – ESMAT.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Issa Haonat

PALMAS/TO

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

nome, endereço, número de páginas, etc.
e suas respectivas bibliotecas, etc. etc.
do sistema de bibliotecas da UFT.
- O sistema de bibliotecas da UFT é constituído
por bibliotecas de diferentes níveis de ensino,
de acordo com a organização do ensino.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

V617d Vianna, Leandro Finelli Horta.

O DIREITO À MORADIA COMO UM DIREITO HUMANO: MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO MUNICÍPIO DE PALMÁS-TOCANTINS. / Leandro Finelli Horta Vianna. – Palmas, TO, 2016.

117 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2016.

Orientadora : Ângela Issa Haonat

1. DIREITO À MORADIA. 2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 3. CIDADE PLANEJADA. 4. DIREITOS HUMANOS. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESEVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

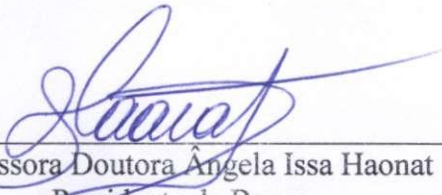
Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LEANDRO FINELLI HORTA VIANNA

**O DIREITO À MORADIA COMO UM DIREITO HUMANO; MECANISMOS
DE EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO
MUNICÍPIO DE PALMAS-TOCANTINS**

Dissertação de Mestrado apresentada como trabalho de conclusão e requisito parcial para a consecução do grau de Mestre no âmbito do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* – Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Universidade Federal do Tocantins – UFT e Escola Superior da Magistratura Tocantinense – ESMAT.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Issa Haonat



Professora Doutora Ângela Issa Haonat
Presidente da Banca



Professora Doutora Renata Rodrigues de Castro Rocha
Membro Interno da Banca



Professora Doutora Jaci Augusta Neves de Souza
Membro Externo da Banca

PALMAS/TO
2016

Dedico a minha família,
Meus pais, Márcio Elísio Vianna, Marília Finelli S. H. Vianna,
Meus irmãos, Márcia e Alessandro Finelli Horta Vianna, e
ao meu sobrinho Marcelo Zoni Nogueira Vianna

AGRADECIMENTOS

A minha Orientadora Professora Doutora Ângela Issa Haonat, principalmente, que teve a responsabilidade de fazer a orientação de um trabalho já iniciado, onde coadunou com as ideias lançadas pelo Orientando e as aperfeiçoou, tendo, a compreensão do tempo disponível de um orientando no exercício de suas atividades profissionais.

Ao Desembargador Marco Antony Villas Boas, que ao presidir a Escola Superior da Magistratura dentro de sua concepção de crescimento profissional, capacitação, determinação e dedicação, conseguiu viabilizar o Curso de Mestrado em Direitos Humanos em parceria com a Universidade do Tocantins, de forma a viabilizar o aprimoramento da pesquisa e fortalecimento da ciência nos quadros do Poder Judiciário do Tocantins e de toda a Sociedade Civil Organizada.

Aos Membros da Banca que se dispuseram em participar da seleção, analisando, discutindo e apontando melhorias face ao projeto.

A Stefany Cristina da Silva, minha noiva, com quem tenho debatido ao longo dessa jornada acadêmica todos os detalhes e conclusões relacionados ao projeto, que diuturnamente me prestou todo o apoio necessário para sua elucidação.

Aos amigos, Marcela Santa Cruz Melo e Edy César Passos que nos momentos de dificuldade me deram força nessa caminhada.

VIANNA, Leandro Finelli Horta. **O direito à moradia como um direito humano, mecanismos de efetivação da função social da propriedade no município de Palmas-Tocantins**. 2016. 116 p. Dissertação (Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – MPIPJDH), Universidade Federal do Tocantins. Palmas/TO, 2016.

RESUMO

A moradia é de extrema importância do ponto de vista da proteção dos direitos humanos, e em um diagnóstico da situação da moradia na cidade de Palmas-Tocantins, abrangendo de forma integrada os problemas existentes quanto à regularização fundiária urbana, verifica-se o desrespeito a esse direito fundamental. É possível perceber que as reivindicações em relação à habitação emergem sob vários aspectos, principalmente em uma expectativa que concebe o problema da moradia integrado à questão do direito à cidade, no que tange aos graves problemas de infraestrutura precária. Diante desse contexto, há uma necessidade de aplicação de políticas municipais públicas que tenham por objetivo a regularização fundiária de ocupações consolidadas na cidade de Palmas-Tocantins com a ampliação de mecanismos voltados à efetivação da regularização da moradia à população de baixa renda como forma de atendimento aos direitos humanos. Nesse contexto, o foco principal desta pesquisa consiste no emprego de esforços junto aos Órgãos Municipais no sentido de aplicação de políticas públicas voltadas para a regularização fundiária no atual perímetro urbano de Palmas-Tocantins, bem como a estruturação de um sistema de planejamento, fiscalização e controle social que ofereça maior acesso a terras de forma legalizada, visando à urbanização legal nesta capital, para que seja garantida a efetividade à moradia como direito humano, conforme priorizado na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Direito à Moradia. Regularização Fundiária. Cidade Planejada. Direitos Humanos. Dignidade.

VIANNA, Leandro Finelli Horta. **El derecho a la vivienda como un derecho humano, los mecanismos efectivos de la función social de la propiedad en el municipio de Palmas - Tocantins**. 2016. 116 p. Tesis (Maestría Profesional y Provisión Constitucional Interdisciplinario y Derechos Humanos - MPIPJDH), Universidad Federal de Tocantins. Palmas /TO, 2016.

RESUMEN

La casa es de suma importancia desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos, un diagnóstico de la situación de la vivienda en la ciudad de Palmas, Tocantins, que abarca de manera integral los problemas como la regularización del suelo urbano, resulta que el desconocimiento de este derecho fundamental. Se puede ver que las reclamaciones en relación con la vivienda surgen en muchos aspectos, sobre todo en la expectativa de que concibe el problema de la vivienda construida a la cuestión del derecho a la ciudad, con respecto a los graves problemas de infraestructura deficiente. En este contexto, hay una necesidad de la implementación de políticas públicas municipales que apuntan a la tierra de regularización ocupaciones consolidadas en Palmas, Tocantins Municipio con la expansión de mecanismos destinados a la realización de la vivienda regularizar la población de bajos ingresos como una forma de servicio los derechos humanos. En este contexto, es el foco principal de esta investigación para aplicar esfuerzos con organismos municipales en la aplicación de políticas públicas para la regularización de la tierra en el área urbana actual de Palmas, Tocantins, Brasil, así como la estructuración de un sistema de planificación, vigilancia y control social que oferte mayor acceso a la forma legalizada de la tierra, con el fin de enfriar la urbanización en Palmas, Tocantins, que se garantice la eficacia a la vivienda como un derecho humano como es prioridad en la Constitución Federal de 1988.

Palabras clave: Derecho a la Vivienda. Tenencia de la Tierra. Ciudad Planificada. Derechos Humanos. Dignidad.

LISTA DE SIGLAS

AD TOCANTINS – Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins
ARNE – Área Residencial Nordeste
ARNO – Área Residencial Noroeste
ARSE – Área Residencial Sudeste
ARSO – Área Residencial Sudoeste
ART – Artigo
BNH – Banco Nacional de Habitação
CC – Código Civil
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CPC – Código de Processo Civil
CREA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEC – Decreto
DEC-LEI – Decreto Lei
EC – Emenda Constitucional
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FISENGE – Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros
HAB/Km² – Número de Habitantes por Quilômetro Quadrado
HIS – Habitação de Interesse Social
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano
NOVATINS – Comissão de Implantação da Nova Capital do Estado do Tocantins
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório
SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SFH – Sistema nacional de habitação
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais cidades do Estado do Tocantins.....	69
Figura 2 – Escolha do Local de Criação da Capital – Palmas.....	70
Figura 3 – Divisão Distrital Município de Palmas	71
Figura 4 – Divisão do território da cidade de Palmas.....	72
Figura 5 – Estrutura de cada quadra dentro da cidade de Palmas	74
Figura 6 – Proposta de ocupação urbana sequenciada para Palmas	76
Figura 7 – Mapa do ordenamento do solo do município de Palmas aprovado pela Lei n. 155/2007 (PDPP).....	77
Figura 8 – Lançamento da Pedra Fundamental	78
Figura 9 – Vista aérea de Palmas/TO (Área Central)	80
Figura 10 – Quadras ocupadas até 1991	82
Figura 11 – Ocupações irregulares em Palmas.....	84
Figura 12 – ARSE 72, Conjunto Residencial.....	88
Figura 13 – Construções na ARSE 72, na Capital.....	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I – JUSTIÇA ESPACIAL E DIREITO À CIDADE.....	15
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES.....	15
1.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	20
1.3 JUSTIÇA ESPACIAL.....	23
1.4 FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES.....	27
1.5 CONCEITO DE MORADIA.....	33
1.6 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS À MORADIA	34
1.6.1 Função social da propriedade urbana	36
1.6.2 Função social da propriedade pública.....	37
CAPÍTULO II – QUESTÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	47
2.1 ASPECTOS INTER E MULTIDISCIPLINARES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	52
2.1.1 Fundiário	52
2.1.2 Urbanístico	53
2.1.3 Ambiental	53
2.1.4 Administrativo e fiscal	53
2.1.5 Regulamentar	53
2.1.6 Organizacional comunitário	53
2.1.7 Social.....	53
2.2 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO	54
2.2.1 Usucapião Urbana (art. 9º ao 12).....	55
2.2.2 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM).....	55
2.2.3 Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).....	56
2.2.4 Direito de Superfície.....	56
2.2.5 Cessão de Uso	57
2.2.6 Doação	57
2.2.7 Compra e venda.....	57
2.2.8 Aforamento.....	57
2.2.9 Ocupação	58
2.2.10 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	58

CAPÍTULO III – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA CIDADE DE PALMAS COMO GARANTIA DO DIREITO À MORADIA	60
3.1 HISTÓRIA DE CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS	60
3.2 COMEÇO DO SÉCULO XX E A MARCHA PARA OESTE	62
3.3 CONSTRUÇÃO DE PALMAS COMO CAPITAL DO TOCANTINS E A NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA CIDADE DE PALMAS COMO GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS E DIGNIDADE HUMANA	65
3.4 ESCOLHA DO LOCAL DA NOVA CAPITAL.....	68
3.5 PLANO URBANÍSTICO DE PALMAS	72
3.6 OCUPAÇÃO IRREGULAR EM PALMAS	83
3.7 PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PALMAS E OS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO DISPOSTOS	94
3.7.1 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).....	94
3.7.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC.....	96
3.7.3 Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU Progressivo.....	98
3.7.4 Desapropriação Sanção.....	99
3.7.5 Consórcio Imobiliário	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS.....	108

INTRODUÇÃO

No contexto da globalização, os direitos humanos se consolidaram como um tema global cujo processo tem como marco a universalização dos direitos com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabelecida pelas Nações Unidas.

No decorrer das quatro últimas décadas, a trajetória dos direitos humanos tem sido marcada pelo fenômeno da constituição de diversas convenções e declarações internacionais, estabelecendo organismos e mecanismos de proteção desses direitos, seja de âmbito global ou regional.

O processo de universalização e multiplicação dos direitos configura um rompimento com o sistema tradicional de relação do indivíduo sujeito de direitos somente no âmbito do Estado do qual é cidadão, de modo a estabelecer um novo cidadão, cidadão do mundo, sujeito de direitos universais, reconhecido como um sujeito de direito internacional.

O processo de afirmação tem gerado uma gradual multiplicação de direitos mediante a especificação do homem abstrato e genérico de acordo com o sexo (homem, mulher), idade (criança, adulto, idoso) e condições de saúde (deficiências físicas e mentais).

A agressão ao meio ambiente, à saúde e ao bem-estar da população tem-se agravado dia a dia, principalmente nos locais em que seus habitantes não encontram guarida na Administração Pública. É alarmante a gravidade dos problemas vivenciados por parcela de palmenses que residem em condições irregulares, que convivem cotidianamente com o flagrante e violento desrespeito aos direitos sociais e difusos.

A grande omissão dos poderes públicos em relação às suas atribuições legais e constitucionais no sentido de promover políticas públicas sanitárias, cujo escopo é propiciar um ambiente sadio e digno para a garantia e o exercício dos direitos fundamentais de seus administrados, demonstra que a realidade fática da cidade de Palmas revela que se está muito longe de assegurar condições de moradia adequada à vida humana, com serviços básicos essenciais ao bem-estar físico, psicológico e social.

O Estado, aqui tratado como sendo o Poder Público em suas esferas governamentais, é ator político e jurídico determinante para promover transformações no âmbito político, social e econômico. Deve ser um Estado interventor, que produza políticas públicas em busca da efetivação de seu sistema jurídico, que crie normas e ordenamentos jurídicos que possibilitem maior igualdade e justiça social, que atue por meio de seus funcionários na busca da concretização da dignidade da pessoa humana.

Os órgãos estatais têm liberdade de criar políticas públicas para a realização dos direitos sociais, principalmente no âmbito municipal. Todavia devem buscar concretizar tais direitos, maximizando sua eficácia, propiciando as condições materiais necessárias à sua implementação.

Dotar de efetividade os direitos sociais depende de um complexo de fatores, intrinsecamente relacionados.

O direito à moradia, derivado do direito a um nível de vida adequado, configura a sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo, com o direito de liberdade de escolha de residência, o direito de liberdade de associação – como as de moradores de bairros, vila e comunidades de base –, como o direito de segurança – casos de despejo e remoção forçada ou arbitrária –, o direito de privacidade da família, casa e correspondência, o direito da higiene ambiental e o direito de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

Diante das perspectivas apontadas, tem-se que, sem a credibilidade da sociedade nos estados de aparência, inviável seria a convivência, posto que a cada instante defronta-se com situações aparentes que se tomam como verdadeiras e corretas, no entanto, sem que haja uma investigação. Assim, se a sociedade não pode prescindir da aparência para sua sobrevivência, o Direito não pode se furtar de proteger estados de aparência, sob determinadas condições, porque se busca, em síntese, a adequação social.

Embora não se conceda à aparência o estado de categoria jurídica, aparência e posse devem ser examinadas do ponto de vista axiológico, uma vez que tanto em uma quanto em outra a segurança das relações sociais justifica a proteção de situações, não de direitos adquiridos, mas de direitos prováveis.

A posse continua já de outrora como instituto mais controvertido de todo o direito, não apenas do Direito Civil. De fato, tudo que a ela se vincula é motivo de divergência doutrinária. Na história romana, o próprio conceito de posse alterou-se nas diversas épocas, recebendo influências do direito natural, direito canônico e direito germânico.

Rudolf Von Jhering (1976, p. 49), estudioso da teoria da posse, inicia sua obra *A teoria simplificada da posse* afirmando que se distingue o jurista dos demais membros da sociedade pela diferença imediata que ele estabelece entre noções de posse e propriedade. Isso porque não se estabelecem distinções entre institutos, sendo vocábulos de uso equivalentes. Assim, a posse é o fato que permite e possibilita o exercício do direito de propriedade.

A posse é, enfim, a visibilidade da propriedade. Quem de fora divisa o possuidor, não o distingue do proprietário. A exterioridade revela a posse, embora no íntimo o possuidor

possa ser também proprietário. Nessa mesma linha, a detenção seria nada mais nada menos do que espécie de posse à qual o ordenamento não concede proteção, ou uma modalidade de posse degradada ou diminuída.

Diante da importância que representa o direito no processo de urbanização e desenvolvimento das cidades, principalmente no que tange aos processos de planejamento municipal e gestão democrática das políticas urbanas, existindo a possibilidade de ter uma moradia digna, conforme preceitua o direito constitucionalmente garantido, o presente trabalho busca, mediante o crescimento urbano acelerado e descontrolado, bem como as construções desordenadas que provocam alterações, muitas vezes irreversíveis, demonstrar ser possível ajustar a situação atual da cidade de Palmas-Tocantins e dos municípios de baixa renda o correto uso e ocupação do solo, por meio do Plano Diretor, buscando atender as funções social e democrática da propriedade como garantia de direitos humanos.

Esta pesquisa traz como tema “O direito à moradia como um direito humano, mecanismos de efetivação da função social da propriedade no Município de Palmas-Tocantins”. E sua limitação consiste na busca de soluções quanto à necessidade de aplicação de políticas municipais públicas focadas na regularização fundiária de ocupações consolidadas na cidade de Palmas e ampliação de mecanismos voltados à efetivação da concretização da moradia à população de baixa renda como forma de atendimento aos direitos humanos, tendo em vista o preceito Constitucional Social.

Nesse contexto, pergunta-se: a regularização fundiária na cidade de Palmas, utilizando-se dos instrumentos disponibilizados por meio da Legislação Constitucional e infraconstitucional, seria viável como meio legal de suprir a falta de aplicação de uma política voltada ao atendimento da população carente no que tange à moradia digna e democrática?

Para buscar a resposta a esse questionamento, o presente projeto se propõe ao estudo, análise e apresentação de soluções no que tange à histórica situação habitacional de Palmas. Nesse ponto, são enfatizados os novos instrumentos jurídicos existentes e as conseqüentes novas possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade, buscando, de forma sucinta e clara, apresentar aos Órgãos responsáveis a forma de elaborar uma política de implementação. Diante dessas considerações, serão apresentados alguns programas que poderão ser aplicados pelo governo municipal, visando a regularizar a situação das moradias irregulares de uma parcela grande da população de Palmas, por meio do instituto da regularização fundiária.

A fim de chegar ao objetivo geral exposto anteriormente, foram eleitos os seguintes objetivos específicos: fazer o levantamento das áreas dentro do perímetro urbano de Palmas que se encontram com situação precária para efeitos de promover sua regularização; buscar,

por meio do atendimento aos anseios previstos na Constituição Federal, a valorização do cidadão como pessoa humana e o seu direito garantido à moradia digna; e viabilizar a regularização do imóvel localizado dentro do perímetro urbano da cidade de Palmas, com uso da legislação constitucional e infraconstitucional pertinente, para torná-lo regularizado e em pleno gozo de seu direito social dentro de um ambiente de garantias previstas na seara dos Direitos Humanos.

Buscando alcançar os objetivos propostos, será utilizada a pesquisa bibliográfica qualitativa, com levantamento bibliográfico em Leis, Medidas Provisórias, Decretos e levantamentos feitos por ONGs, no intuito de compreender a produção do espaço urbano como processo social em seu contexto histórico e, em específico, no estudo de caso do espaço urbano de Palmas.

A produção do conhecimento científico é composta de duas etapas: a primeira etapa é a investigação – a pesquisa; e a segunda a divulgação do que foi investigado – em que se elabora o trabalho científico escrito.

Os métodos para a coleta dos dados da pesquisa documental constituíram-se dos seguintes procedimentos: para o levantamento da legislação, a pesquisa utiliza dados relacionados à Legislação Estadual, por meio de acesso via internet à página da Assembleia Legislativa do Estado; já as Leis Municipais foram disponibilizadas pela Assessoria Legislativa da Prefeitura Municipal de Palmas para consulta e cópia das leis originais, conforme foram aprovadas e publicadas, e ainda em arquivo digital as que não constavam no acervo da prefeitura como, por exemplo, a Lei n. 045/1990; bem como a consulta à Constituição Federal de 1988 e Leis infraconstitucionais disponibilizadas no sítio da Câmara Federal. Para os dados referentes aos processos de ocupação da cidade, foram consultados dados oriundos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (SEDUH).

A partir de consultas preliminares com subsídio interdisciplinar, foi realizado o embasamento teórico do estudo, dividido em três capítulos, assim estruturados: CAPÍTULO I – Justiça espacial e direito à Cidade; CAPÍTULO II – Questão social do direito à moradia e políticas públicas de regularização fundiária urbana; e, CAPÍTULO III: Regularização fundiária urbana na cidade de Palmas como garantia do direito à moradia.

CAPÍTULO I – JUSTIÇA ESPACIAL E DIREITO À CIDADE

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CIDADES

O estudo das antigas regras do direito privado fez entrever, além dos tempos denominados históricos, um período constituído por séculos durante os quais a família foi a única forma de sociedade. Essa família podia conter no seu amplo quadro vários milhares de seres humanos. Cada família possuía seus deuses, e o homem se limitava a conceber e a venerar divindades domésticas. A ideia religiosa e a sociedade humana iriam desenvolver-se simultaneamente.

A religião doméstica proibia que as famílias se misturassem e se fundissem. Todavia era possível que diversas famílias, sem nada sacrificar de sua religião particular, se unissem ao menos para a celebração de outro culto que lhes fosse comum. Foi o que sucedeu. Certo número de famílias formou um grupo que na língua grega é *fratria*¹ e na latina é *cúria*.

A *fratria* tinha suas assembleias, suas deliberações e podia instituir decretos. Nela, tanto quanto na família, havia um deus, um culto, um sacerdócio, uma justiça, um governo. Era uma pequena sociedade moldada exatamente sobre a família. A associação continuou naturalmente a crescer e segundo o mesmo sistema. Várias *cúrias* ou *fratrias* se agruparam e formaram uma tribo. A tribo, como a *fratria*, realizava assembleias e promulgava decretos, aos quais todos os membros deviam se submeter.

A tribo, como a família e a *fratria*, era constituída com o objetivo de ser um corpo independente, visto que detinha um culto especial do qual o estranho estava excluído. Duas tribos não podiam, de maneira alguma, se fundir em uma única. Entretanto, do mesmo modo que diversas *fratrias* se uniam em uma tribo, diversas tribos podiam associar-se entre si, sob a condição de que o culto de cada uma delas fosse respeitado (FUSTEL; DENIS, 2001).

Assim, a sociedade humana, no que respeita a essa raça, não se desenvolveu a maneira de um círculo que se amplia pouco a pouco, conquistando espaço de um lugar a outro. Foram, ao contrário, pequenos grupos que, já constituídos antecipadamente há muito tempo, agregaram-se uns aos outros. Diversas famílias formaram a *fratria*, diversas *fratrias* a tribo,

¹ Associação de cidadãos constituída pelos sacrifícios e repastos religiosos comuns. Em Atenas, formava uma divisão política. A partir de Sólon, cada tribo encerrava três *fratrias* e cada *fratria* trinta famílias; Atenas era dividida em quatro tribos, abrangendo conseqüentemente doze *fratrias* e trezentos e seis famílias. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_engels_origem_propriedade_privada_estado.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

diversas tribos a urbe (cidade). Família, tribo, cidade, são, por conseguinte, sociedades exatamente análogas entre si e nascidas uma da outra por meio de uma série de federações.

Assim, a cidade não é um conjunto de indivíduos. Ela é uma confederação de vários grupos constituídos antes dela e que ela permite que subsistam.

A cidade – local de estabelecimento aparelhado, diferenciado e ao mesmo tempo privilegiado, sede da autoridade – nasce da aldeia, mas não é apenas uma aldeia que cresceu. Ela se forma quando as indústrias e os serviços já não são executados pelas pessoas que cultivam a terra, mas por outras que não têm essa obrigação, e que são mantidas pelas primeiras com o excedente do produto total. Cidade e urbe não eram palavras sinônimas entre os antigos. A cidade era a associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio, e, sobretudo, o santuário dessa associação.

É preciso que não se faça das cidades antigas a ideia que transmitem as cidades que se vê ser construídas atualmente. Constroem-se algumas casas e tem-se um povoado; o número de casas aumenta e tem-se uma urbe (cidade), e se remata, se houver espaço, circundando-a com um fosso e uma muralha. Uma urbe para os antigos não se formava passo a passo ao longo do tempo mediante o lento aumento do número de homens e de construções. Fundava-se uma urbe de uma só vez, inteira, em um só dia. Mas era necessário que a cidade fosse construída primeiramente, sendo ela a obra mais difícil e em geral a mais longa. Uma vez estivessem as famílias, as fratrias e as tribos de acordo quanto a se unirem e terem o mesmo culto, logo se fundava a urbe (cidade) para que fosse o santuário desse culto comum. Assim, a fundação da urbe era sempre um ato religioso (FUSTEL; DENIS, 2001).

A constituição das cidades na Antiguidade tinha por objetivo ser centro de comércio e também como fortificações de guerra contra inimigos. E os mais antigos registros arqueológicos encontrados de ruínas de cidades remontam à Revolução Neolítica, por volta de 4.000 a 3.000 a.C.

As cidades surgiram inicialmente como pequenas aldeias às margens de rios, e com o crescimento populacional e das atividades passaram a constituir cidades mais complexas. Os principais locais de surgimento das cidades foram ao longo dos vales dos rios Tigres e Eufrates, na Mesopotâmia; do Nilo, no Egito; do rio Indo, na Índia; do Yang-Tsé- Kiang e Hoang-HO, na China; e do San Juan, na Meso-América.

Explicar a origem das cidades no mundo antigo e na medida do possível na atualidade tem grande importância no contexto histórico do presente projeto, pois devem ser lembradas as mudanças da organização produtiva, que transformaram a vida cotidiana dos homens e provocaram, a cada vez, um salto no desenvolvimento demográfico (BENEVOLO, 2001).

O homem apareceu na face da terra há, talvez, 500.000 anos, e durante um tempo muito longo viveu coletando seu alimento e procurando um abrigo no ambiente natural, sem modificá-lo de maneira profunda e permanente.

Àquela época os arqueólogos dão o nome de Paleolítico (pedra antiga) e compreende mais de 95% (noventa e cinco por cento) da aventura total do homem.

Cerca de 10.000 anos atrás – após a fusão das geleiras: a última transformação profunda do ambiente natural, que assinala a passagem do Pleistoceno para Holoceno –, os habitantes da faixa temperada aprenderam a produzir seus alimentos, cultivando plantas e criando animais, e organizaram estabelecimentos estáveis – as primeiras aldeias – nas proximidades dos locais de trabalho. É a época Neolítica (pedra nova) que, para muitos povos, se prolonga até o encontro com a colonização européia.

Há cerca de 5.000 anos, nas planícies aluviais do Oriente Próximo, algumas aldeias se transformaram em cidades. Os produtores de alimentos são persuadidos ou são obrigados a produzir um excedente a fim de manter uma população de especialidades: artesãos, mercadores, guerreiros e sacerdotes, que residem em um estabelecimento mais complexo, a cidade, e daí controlam o campo. Essa organização social requer o invento da escrita, daí começam, de fato, a civilização e a história escrita, em contraposição à pré-história (BENEVOLO, 2001).

A Idade do Bronze, os metais usados para os instrumentos e as armas são raros e dispendiosos, assim, são reservados a uma classe dirigente restrita, que absorve todo o excedente disponível, mas que, com seu consumo limitado, também limita o crescimento dos habitantes e da produção.

A Idade do Ferro, que se inicia por volta de 1.200 a.C. com a difusão de um instrumental metálico mais econômico, da escrita alfabética e da moeda cunhada, amplia a classe dirigente e permite um novo aumento da população. A civilização greco-romana desenvolve essa organização em uma grande área econômica unitária – a Bacia Mediterrânea –, mas escraviza e empobrece os produtores diretos e caminha para um colapso econômico, do século IV d.C. em diante (FUSTEL; DENIS, 2001).

Outras transformações históricas vieram com as civilizações feudal e burguesa, que prepararam a transição histórica seguinte: o desenvolvimento da produção com os métodos científicos, que caracteriza a civilização industrial. O excedente assim produzido, crescente e ilimitado, não é reservado necessariamente a uma minoria dirigente, mas é distribuído para a maioria, e teoricamente para toda a população, que pode crescer sem obstáculos econômicos, até atingir ou ultrapassar os limites de equilíbrio do ambiente natural.

Nessa situação nova, a cidade, sede das classes dominantes, ainda se contrapõe ao campo, sede das classes subalternas, mas esse dualismo não é mais inevitável e pode ser superado. Dessa possibilidade nasce a ideia de um novo estabelecimento, completo em si mesmo, como a cidade antiga, mas estendido a todo o território habitado: a cidade moderna.

O advento da Revolução Industrial, somado à centralização da administração do Estado, deu impulso à urbanização de vastos espaços territoriais, levando à necessidade de criar políticas de planejamento e urbanização, visando a sanar problemas habitacionais, sanitários e de deslocamento, e também como forma de o Estado evitar e combater distúrbios sociais decorrentes da vida urbana contemporânea.

As novas cidades seguem um modelo uniforme: um tabuleiro de ruas retilíneas, que definem uma série de quarteirões iguais, quase sempre quadrados. No centro da cidade, suprimindo ou reduzindo alguns quarteirões, consegue-se uma praça, sobre a qual se debruçam os edifícios mais importantes: a igreja, o paço municipal, as casas dos mercadores e dos mais ricos.

O urbanismo é, então, a disciplina que procura entender e solucionar os problemas urbanos. O termo urbanismo é relativamente recente, surgiu pela primeira vez em 1910. No entanto, conforme Benevolo (2001), pode-se dizer que o urbanismo moderno nasceu até mesmo antes de se utilizar esse termo, isto é, entre 1830 e 1850.

A cidade deve poder crescer, e não se sabe o quanto crescerá, portanto, o desenho em tabuleiro pode ser estendido em todos os sentidos, tão logo seja necessário acrescentar novos quarteirões. O limite externo da cidade é sempre provisório, mesmo porque não são necessários muros e fossos, utilizados nas cidades do século XVII, mais próximas da costa como defesa dos piratas. O contraste entre cidade e campo, tão evidente na Europa e especialmente na Espanha, fica atenuado, seja pela incerteza das fronteiras, seja pela abundância dos espaços abertos existentes no conjunto habitacional, onde as casas coloniais têm, muitas vezes, um pátio privado, e ao centro existe o grande vazio formado pela praça central e pelo *átrio*.

A revolução industrial é quase imediatamente seguida por um explosivo crescimento demográfico das cidades, primeiro na Inglaterra, seguida pela França e Alemanha. Após 1850, enquanto a população mundial quadruplica, a população urbana se multiplica por dez. Esse grande crescimento da população urbana é consequência de progressos científicos e técnicos realizados a partir da metade do século XVIII (HAROUEL, 1990).

Nesse ínterim, depois da metade do século XVIII, a revolução industrial muda o curso dos acontecimentos na Inglaterra e mais tarde em todo o resto do mundo. Os economistas

ensinam a limitar a intervenção pública em todos os setores da vida social, e também no urbanístico.

O crescimento rapidíssimo das cidades na época industrial produz a transformação do núcleo anterior, e a formação, ao redor desse núcleo, de uma nova faixa construída: a periferia. O núcleo tem uma estrutura já formada, contém os principais monumentos. Assim, as classes mais abastadas abandonam o centro e se estabelecem na periferia: as velhas casas se tornam casebres onde se amontoam os pobres e os recém-imigrados.

A explosão urbana verificada na Europa provocou também uma reflexão sobre as decorrências sociais, econômicas e físicas, verificadas no processo de industrialização. Ao Urbanismo interessam tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. As três funções fundamentais do Urbanismo são habitar, trabalhar e recriar, e os seus objetivos são a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação (BIRKHOLZ apud ABIKO; ALMEIDA; BARREIROS, 1995).

Cidades como Brasília e Chandighard foram construídas a partir de um espaço vazio e disponível, situação muito particular no caso das intervenções urbanas.

Na opinião de Goitia (1992), o grande desenvolvimento das cidades e das formas de vida urbana é um dos fenômenos que melhor caracteriza a civilização contemporânea. A cidade não é um feito recente: é resultante de um processo histórico. Ao longo deste século e do passado, observa-se um aumento vertiginoso da migração da população rural para as cidades. Tal fato tem modificado a distribuição da população mundial.

Para Abiko (1990), as reflexões incidentes sobre a situação habitacional nos grandes centros urbanos mostram que as soluções mais significativas encontradas pela população pauperizada para resolver seu problema imediato de falta de um “teto” podem ser caracterizadas de acordo com os diferentes tipos de moradia atualmente existentes, tais como os cortiços, as casas precárias de periferia, os barracos de favelas e os sem-tetos.

A cidade, enquanto empreendimento, deverá satisfazer às necessidades individuais e coletivas dos vários setores de sua população. Para tanto, devem-se articular recursos humanos, financeiros, institucionais, políticos e naturais para sua produção, funcionamento e manutenção. A esse processo dirigido para operar a cidade dá-se o nome de gestão urbana.

A gestão urbana é, portanto, uma ação política, componente do governo da cidade, responsável pela elaboração de políticas públicas, pela sua concretização em programas e pela execução dos projetos.

1.2 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O urbanismo estuda o fenômeno urbano e para ele constrói técnicas de desenvolvimento por meio da imposição de limitações e parâmetros. Busca-se suprir as insuficiências e combater as deficiências da ocupação desordenada e, assim, viabilizar um meio urbano (MARQUES, 2010, p. 53) que atenda aos anseios da população que ali reside e permita o exercício das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação (evidentemente, no interior do espaço urbano) (BALTAZAR, 2002, p. 482).

A ocupação sem planejamento decorrente do processo de urbanização aleatória – mormente deflagrado quando do surto industrial europeu no século XVIII – revelou cidades caóticas e que, na maioria das vezes, não atendiam às necessidades de seus habitantes.

O crescimento econômico aliado ao processo de urbanização desordenado e ao crescimento da desigualdade segregou indivíduos nas próprias cidades, ocasionando a concentração espacial da pobreza (OLBERTZ, 2011).

O processo de urbanização no Brasil teve início no século XX, a partir do processo de industrialização (MIRANDA, 2006), que funcionou como um dos principais fatores para o deslocamento da população da área rural em direção à área urbana. Esse deslocamento, também chamado de êxodo rural, provocou a mudança de um modelo agrário-exportador para um modelo urbano-industrial. Atualmente, mais de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas, o que equivale aos níveis de urbanização dos países desenvolvidos.

Até 1950, o Brasil era um país de população, predominantemente, rural. As principais atividades econômicas estavam associadas à exportação de produtos agrícolas, entre eles o café. A partir do início do processo industrial, em 1930, começou a se criar no País condições específicas para o aumento do êxodo rural. Além da industrialização, também esteve associado a esse deslocamento campo-cidade dois outros fatores, como a concentração fundiária e a mecanização do campo.

As características do Brasil urbano impõem tarefas desafiadoras, e os arquitetos e os planejadores urbanos não têm conhecimento acumulado nem experiências para lidar com elas. A urbanização da sociedade brasileira tem constituído, sem dúvida, um caminho para a modernização, mas, ao mesmo tempo, tem contrariado aqueles que esperavam ver, nesse processo, a superação do Brasil arcaico, que, muitos supunham, estava vinculado à hegemonia da economia agroexportadora. O processo de urbanização recria o atraso por meio de novas formas, como contraponto à dinâmica de modernização (MARICATO, 2000).

Em 1940, apenas 31% da população brasileira viviam em cidades. Foi a partir de 1950 que o processo de urbanização se intensificou, pois, com a industrialização promovida por Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, houve a formação de um mercado interno integrado. Esse mercado atraiu milhares de pessoas para o Sudeste do País, região que possuía a maior infraestrutura e, conseqüentemente, a que concentrava o maior número de indústrias (GOBBI, *online*).

O processo de urbanização no Brasil difere do europeu pela rapidez de seu crescimento. Na Europa, esse processo é mais antigo. Com exceção da Inglaterra, único país que se tornou urbanizado na primeira metade do século 19, a maioria dos países europeus se tornou urbanizada entre a segunda metade do século 19 e a primeira metade do século 20. Além disso, nesses países, a urbanização foi menos intensa, menos volumosa e acompanhada pela oferta de empregos urbanos, moradias, escolas, saneamento básico etc.

No Brasil, 70 anos foram suficientes para alterar os índices de população rural e os de população urbana. Esse tempo é muito curto e um rápido crescimento urbano não ocorre sem o surgimento de graves problemas.

A urbanização desordenada, que pega os municípios despreparados para atender às necessidades básicas dos migrantes, causa uma série de problemas sociais e ambientais. Dentre eles destacam-se o desemprego, a criminalidade, a favelização e a poluição do ar e da água.

O rápido e desordenado processo de urbanização ocorrido no Brasil trouxe uma série de conseqüências, e em sua maior parte negativas. A falta de planejamento urbano e de uma política econômica menos concentradora contribuiu para a ocorrência dos seguintes problemas: *favelização* – ocupações irregulares nas principais capitais brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo, fruto do grande fluxo migratório em direção às áreas de maior oferta de emprego do país. A falta de uma política habitacional acabou contribuindo para o aumento acelerado das favelas no Brasil; e *violência urbana* – mesmo com o crescimento industrial do país e com a grande oferta de emprego nas cidades do sudeste, não havia oportunidades de emprego o bastante para o grande fluxo populacional que havia se deslocado em um curto espaço de tempo. Por essa razão, o número de desempregados também era grande, o que passou a gerar um aumento dos roubos, furtos, e demais tipos de violência relacionados às áreas urbanas.

As desigualdades econômicas e a dificuldade de determinadas regiões em se inserirem na economia nacional possibilitaram a ocorrência de uma urbanização diferenciada em cada uma das regiões brasileiras.

O intenso processo de metropolização, ou seja, os fluxos migratórios se direcionaram para as grandes cidades que cresceram de maneira acelerada, o que criou uma série de problemas urbanos. Tais problemas são resultado de um fenômeno urbano característico de muitos países subdesenvolvidos: a macrocefalia urbana. O crescimento rápido de algumas cidades, que acaba culminando no fenômeno da metropolização, é resultado da incapacidade de criação de empregos, seja na zona rural, seja em cidades pequenas e médias, o que força o deslocamento de milhões de pessoas para as cidades que polarizam a economia de cada país.

A urbanização desenfreada e desordenada acarretou inúmeros problemas, os quais se podem, ainda hoje, visualizar: deterioração do ambiente urbano, desorganização social revelada pela insuficiência de moradia, saneamento básico e higiene pública, alteração drástica do uso do solo, transformação da paisagem e destruição ambiental, além da referida segregação espacial (ALONSO, *online*).

Para que o mal da explosão urbana fosse remediado, desenvolveu-se a urbanização compreendida como atividade de urbanizar de maneira adequada, com vias de que as incipientes cidades fossem literalmente corrigidas e, a partir de então, fossem planejadas cidades novas e eficientes. A urbanização utilizou-se do urbanismo para ordenar os espaços habitáveis (SILVA, 2010), “visando assim corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos danosos sobre o meio ambiente” (FIORILLO, 2012. p. 102).

O crescimento desenfreado e desordenado do espaço urbano ilegal, a exclusão social dos menos favorecidos e o descaso do Poder Público frente às questões habitacionais, principalmente nas décadas de 1980 e 90, fizeram com que a questão urbana ressurgisse relacionada aos movimentos sociais de reivindicações por infraestrutura e regularização das áreas ilegais. Esses movimentos culminaram em um novo ordenamento constitucional.

As normas urbanísticas, que compõem a legislação urbanística² e cuja finalidade é regular e regulamentar a atividade urbanística, e, portanto, a ordenação do espaço habitável – função pública a ser desenvolvida pela administração –, são de natureza de Direito Público, e, dessa feita, compulsórias e cogentes, ou seja, não podem ser modificadas ou ignoradas pelos particulares. Isso enseja grande submissão das futuras edificações urbanas aos parâmetros legais, uma vez que o particular não poderá construir ou reformar fora dos padrões estabelecidos pelo poder público (CASTRO, 2006).

² Essa legislação deve constantemente buscar o equilíbrio entre o direito de propriedade e dos proprietários dos imóveis (como o direito de construir e usar) e a manutenção (e também, a melhora constante) da qualidade de vida urbana.

1.3 JUSTIÇA ESPACIAL

O direito é produzido historicamente. Insere-se na vida social como uma das principais construções da cultura. Entendido como um complexo orgânico de normas (BOBBIO, 1989), como ordenação normativa da conduta (SILVA, 1993), o Direito tem a “cara” de seu tempo e traduz convicções, costumes, tradições e representações.

Desde cedo, o direito estendeu o seu manto de normatividade ao território e às relações urbanas. Weber (apud ALFONSIN, 2000, p. 21), em um esforço em definir o que vem a ser “cidade”, examina diversas civilizações distintas de um assentamento urbano, ou cidade no sentido político, e afirma que

O assentamento urbano no sentido amplo da palavra, existe como fenômeno unicamente no Ocidente. [...]

Para isso seria necessário que encontrássemos assentamentos de caráter industrial mercantil bastante pronunciado, a que correspondessem as seguintes características: 1) a fortaleza, 2) o mercado, 3) tribunal próprio e direito ao menos parcialmente próprio, 4) caráter de associação, e, unido a isso, 5) ao menos um autonomia e autocefalia parcial, portanto, administração a cargo de autoridade em cujo escolha os burgueses participassem de alguma forma.

Embora seja inegável que, por meio dos séculos, o uso e a ocupação do solo tenham recebido a atenção dos juristas e governantes que buscavam imprimir ordem ao território das cidades, o Direito Urbanístico como disciplina dotada de autonomia teórica e reconhecida como tal é relativamente recente.

A produção do espaço urbano foi tema de vastas obras especializada na área da Geografia, sobretudo aquela que versa sobre os estudos urbanos nas vertentes clássica e contemporânea. Corrêa (2001, p. 145) explica que

O espaço urbano, visto enquanto objetivação geográfica do estudo da cidade, apresenta, simultaneamente, várias características que interessam ao geógrafo. É fragmentado e articulado, reflexo e condição social, e campo simbólico e de lutas. O espaço urbano pode ser assim submetido a diferentes análises pelos geógrafos, cada uma delas privilegiando uma das características acima apontadas sem, contudo, excluir as demais. Evidencia-se a riqueza de abordagens com que o espaço urbano pode ser considerado.

A partir desse entendimento, a categoria espaço ganha notoriedade em sua dimensão urbana, permitindo a coexistência das mais variadas formas de ações e recepções, que induzem práticas de inclusões e exclusões, geralmente contraditórias, excludentes e/ou articuladas entre si. Quando se menciona o termo “campo simbólico e de luta”, não está se

referindo somente à luta de classes. Na verdade, procura-se expressar toda uma gama de relação de poderes sobreposta nas relações cotidianas que policiam, vigiam e punem as práticas que não atendem aos padrões imputados pelas ideologias dominantes. O espaço assume a lógica dinâmica dessas lutas, construindo representações simbólicas hegemônicas e representações simbólicas encobertas, que são espacializadas de modo a revelar as desigualdades quanto ao direito e ao acesso aos espaços na cidade.

O conceito de justiça espacial é mobilizado para evidenciar as injustiças sociais expressas no espaço e o modo como o espaço pode amplificar essas injustiças. Ademais, a noção de justiça espacial pode ser um marco conceitual crítico para pensar a cidade, analisar a desigualdade entre os territórios assim como os discursos, a ação do Estado e sua vontade política de dirimi-las ou não.

Estudos apoiados nas reflexões do JUGURTA³, quanto às políticas públicas pertinentes à desigualdade e à exclusão sociais, tão presentes nas cidades, resultaram em dois princípios: o de que o território não só é o palco ou cenário onde se expressam as desigualdades econômicas, como também desempenha um papel relevante na estruturação e desenvolvimento das injustiças sociais (GERVAIS-LAMBONY; DUFAUX; MUSSET, 2010).

Atualmente, os espaços das cidades brasileiras, principalmente das grandes metrópoles, se tornam cada vez mais complexos, diferenciados e de difícil definição. Ao mesmo tempo em que se verifica o antigo fenômeno de segregação, marcado pela permanência do modelo dual centro-periferia (VILLAÇA, 1998), ocorre um processo de fragmentação (LAGO, 2002; CALDEIRA, 2000) produzindo, algumas vezes, um efeito de caleidoscópio (TACHNER; BÓGUS, 2001). Mas todos são caracterizados por profundas desigualdades socioespaciais.

A noção de justiça vem se firmando como marco conceitual crítico para pensar a cidade, bem como para analisar a desigualdade entre os territórios e o papel do Estado na redução ou amplificação dessas desigualdades. De outro lado, justiça é utilizada para promover e justificar políticas e intervenções urbanas (LEIBLER; MUSSET, 2010).

O que de fato está no centro das discussões, por ser de difícil consenso, são a concepção e os princípios da justiça, separando em campos opostos aqueles que defendem o conceito liberalista e comunitarista de justiça.

³ Amplo Programa Internacional de Pesquisa, financiado pela Agência Nacional de Pesquisa (ANR), francesa, que trata o tema de Justiça Espacial e de Governabilidade nas Cidades do Sul, sob o acrônimo JUGURTA.

Na atualidade, o poder de aceitação e difusão de “O Direito à Cidade”, fica evidenciado na consagração do paradigma do direito não só na teoria urbana, mas na prática dos movimentos sociais urbanos. O direito à cidade, erigido em direito humano universal e assumido por uma rede internacional de opinião pública, vem estabelecendo uma conexão local-global em Conferências e Fóruns ao redor do mundo. Dentre esses, destacam-se: a Conferência Global das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, a Habitat II, ocorrida em Istambul, Turquia, em 1996 (a primeira havia ocorrido em Vancouver, no Canadá, vinte anos antes); e o último Fórum Urbano Mundial – UNHABITAT For a Better Urban Future – que ocorreu no Rio de Janeiro, em 2010, com o tema “O direito à cidade: unindo o urbano dividido”⁴.

Assim, pode-se dizer que o direito à cidade é uma das principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos em busca de justiça (mesmo que o termo nem sempre apareça de forma explícita).

Marcuse (2008) indica que alcançar uma cidade justa deve ser um dos principais objetivos de todo planejamento urbano, confirmando a atualidade e a emergência do conceito⁵.

O conceito de justiça vem sendo introduzido nos estudos urbanos que analisam as desigualdades sociais no meio urbano, a partir do que expõe Bret (apud GERVAIS-LAMBONY; DUFAUX; MUSSET, 2010. p. 15): “[...] a equidade territorial é um conceito e um princípio de ordenamento (espacial) que permite entender as situações reais caracterizadas pela injustiça espacial”.

Carlos (2003), em sua análise sobre o processo de produção do espaço, revela que o processo histórico, que imprimiu mudanças no meio natural, ocasionou a incorporação de valor a esse meio, que passa a representar as garantias de sobrevivência e de acumulação, já que é o suporte para a reprodução das sociedades. De meio natural, tal mudança gera um espaço específico: o geográfico. Acrescenta-se a esse pensamento a ideia de que o processo de expansão capitalista e a constituição do espaço urbano creditam ao espaço geográfico a propriedade do valor. Desse modo, tal característica historicamente produzida se propala de forma intensa pelas ações que envolvem a especulação imobiliária, a intervenção estatal, a ampliação dos processos de redes de serviços, comércio e informação, imprimindo forças que

⁴ Essas reuniões abordaram o tema dos assentamentos humanos, enfocando sua qualidade e sustentabilidade, pontuando a questão da habitação na agenda social da ONU.

⁵ Neste trabalho, utiliza-se a versão em português: *Justiça Social e a Cidade* (1980).

passam a produzir processos socioespaciais enquanto centralidades, descentralidades, remembramentos, coesões, inércias etc.

Ademais, as bases teóricas que respaldam o entendimento do espaço urbano permite pensar que a lógica de produção dos lugares obedece às forças impostas pelos sistemas estatal e capitalista impregnados no espaço. Carlos (2003, p. 52-53) frisa que

O lugar é constituído como condição para a produção e para a vida, e ao serem construídas, essas condições produzem um espaço hierarquizado, diferenciado, dividido, contraditório, que se consubstancia como um dado modo de vida, como formas de relacionamento, como ritmos do cotidiano, como ideologia, religião e como um modo de luta.

Não longe dessa compreensão, Corrêa (2001) afirma que o espaço urbano se caracteriza por ser um conglomerado de fragmentações paisagísticas articuladas entre si, que se firmam enquanto reflexo das condições imanentes a esse espaço, constituído sob o aspecto de um campo de elementos simbólicos, de lutas sociais e das relações entre distintas formas de poder. Ainda segundo esse autor, essa fragmentação dos diversos elementos urbanos é inevitável e atua como reflexo da sociedade.

O Estado tem, por conseguinte, um papel importante na redução ou aprofundamento das desigualdades socioespaciais, inclusive, das injustiças. Porém, em face das desigualdades socioespaciais, o Estado, ou seja, o poder público nas várias esferas, responsável pelo bem público comum, pode decidir intervir (ou não) no espaço e, portanto, fazer ato de justiça. Refletindo nessa direção, Leibler e Musset (2010, p. 4) citando Alain Reynaud sublinham que “falar de justiça socioespacial nos obriga a evocar o planejamento do território, a intervenção do Estado, na vida de uma formação social para modificar de forma profunda a repartição dos equipamentos e atividades no território”.

Para Corrêa (2001, p. 129), o espaço urbano, além de ser desigual – como já foi aqui constatado –, é também complexamente mutável, mas ressalta que essa mutabilidade não suprime a existência das desigualdades e tão pouco das fragmentações e articulações desse espaço. Acrescenta que “o espaço social é também um condicionante social. [...] O condicionamento se dá por meio do papel que as obras fixadas pelo homem, as formas espaciais, desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção”.

O reconhecimento que os “assentamentos precários” são uma das manifestações mais evidentes da grande desigualdade social existente no Brasil, a construção de uma política habitacional com foco na urbanização desses assentamentos, especialmente na garantia do

acesso ao saneamento ambiental, à regularização fundiária, à moradia adequada e à inclusão social foi uma das principais missões do Ministério das Cidades a partir de sua criação em 2003.

O crescimento urbano favorece a formação de novas ocupações que passam a se localizar em áreas relativamente distantes daquelas centrais. Tal processo promove o surgimento de novas centralidades que, em boa parte, são decorrentes da lógica desigual de concentração de renda, adensamento populacional, intensificação dos vetores produtivos, mercados de consumo, trabalho e lazer.

Nesse crescimento, têm-se ordens coesivas, que agrupam determinadas formas comerciais em uma determinada área do espaço, fruto das determinações mercadológicas. Não obstante, os grupos sociais que não atendem determinadas exigências econômicas são segregados nesse espaço especulado, buscando por novas áreas ocupacionais, salvo quando o fenômeno da inércia ocorre, uma vez que esse não se faz seguindo modelos e lógicas econômicas ou sociais, mas valores topofílicos ou até ordens subjetivas, que não são analisadas quando se vê o espaço em uma escala totalizante.

Desse modo, mesmo entendendo a dificuldade de se alcançar uma teoria e um critério universal de justiça capaz de regular os diversos grupos sociais da sociedade, há necessidade de mobilizar o conceito de “justiça espacial” para pensar a cidade, de modo a analisar a desigualdade entre os territórios, assim como os discursos. Isso contribui com a discussão sobre análise de políticas públicas fazendo com que haja ação do Estado e sua vontade política de dirimi-las.

1.4 FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES

O termo cidade vem do latim *civitas*, que dá origem, entre outras, a palavras como cidadania, cidadão, civismo. Também latina é a palavra *urbe*. É hoje um sinônimo de cidade que, por sua vez, gerou outros termos relacionados à vida em coletividade como urbanismo, urbano, urbanidade. Unindo-se ao termo grego *polis*, ou seja, a cidade-estado, autônoma, independente, civil, público, o local onde a vida cívica acontece, o mercado, o ambiente político, do exercício da cidadania, chega-se a origem desses termos que definem o ambiente urbano.

Bonini (1983, p. 949), afirma que “por *polis* se entende uma cidade autônoma e soberana, cujo quadro institucional é caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e uma assembleia de cidadãos (*politai*)”.

Weber (1987, p. 4) conceitua a cidade sob o aspecto material, ou seja, a partir do que ele chama de estabelecimento compacto de prédios próximos uns dos outros. Sob a ótica econômica, o pensador alemão argumenta que na cidade “la mayor parte de sus habitantes viven de La industria y del comercio y no de la agricultura”.

A partir das reflexões de Weber, Reis Filho (apud SILVA, 2000, p. 24) estabelece algumas condições para determinar o que seja o conceito de cidade. São estes os requisitos propostos: “(1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufatura, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais ao meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios”.

O modelo de cidade moderna, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), é conceituado sob a ótica do planejamento, da funcionalidade, com espaços bem definidos para a habitação, trabalho, lazer e circulação.

É a cidade de Le Corbusier (1971, p. 53), que responde as funções da vida: “habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito, aos quais um objetivo elevado, conquanto acessível, possa ser atribuído: a alegria de viver”.

Já a cidade pós-moderna contrapõe-se à cidade moderna assumindo formas exatamente opostas. Uma cidade em pedaços, em que as funções estão esparramadas na mancha urbana, agregando-se umas as outras em um aparente caos de estilos e atividades. A cidade volta a ser o que era no passado, no início da era industrial.

No Brasil, é considerado urbano o que a lei municipal determina que compreende o perímetro urbano. É a sede do município, mas pode também abranger distritos municipais. Para alguns autores, como Gonçalves (1996, p. 46),

O vocábulo cidade não compreende apenas o distrito sede do município, pelo que a regra se aplica igualmente, às sedes dos distritos, quando contém mais de 20 mil habitantes. Cidade não é apenas a sede do município, a sede do governo municipal, mas todo complexo demográfico urbano e social e economicamente expressivo, com grande concentração populacional.

Embora a civilização tenha se desenvolvido no momento em que o homem se tornou gregário e edificou a cidade, as funções sociais da cidade têm sido objeto de reflexão muito recente, constituindo-se ainda em um caminho em certos aspectos desconhecido.

Como ser vivo, o planeta sofre as consequências da ação do homem, apresentando os primeiros sinais de doença e que já estão afetando a vida de todos. Assim é que a ordenação das funções sociais da cidade passa a ser paradigma, objetivando agredir o mínimo possível o lar da humanidade para que nele continue a vida em contínua evolução. E também que os direitos fundamentais se concretizem por meio da ação prática do Poder Público.

Antes de ser um espaço físico, o urbano é um espaço social. O ambiente onde vivem seres humanos que têm suas necessidades, seus sonhos, seus projetos de vida. Um ambiente modificado, alterado, construído, que muitas vezes faz esquecer o ambiente natural por onde milhões de anos a espécie humana percorreu para chegar à civilização. Pode-se dizer que a cidade transformou o homem, ou, então, que o homem foi se transformando à medida que foi edificando o ambiente em urbano.

Em 1996, a maioria da humanidade passou a viver em cidades. O processo de urbanização, apesar de estar ocorrendo de forma qualitativa e quantitativa diversa nas várias regiões do mundo, constitui a maior migração populacional jamais registrada na história da humanidade. Em 1950, somente um quarto da população mundial vivia em cidades. Se isso ocorre é porque “os benefícios de acesso a serviços e economias de escala, que são uma consequência da proximidade e da aglomeração, aparentemente pesam mais do que as desvantagens e as limitações da multidão, da congestão, do barulho e da poluição” (CLARK, 1996, p. 34). A essa atividade somou-se o enorme crescimento da produtividade da agricultura e do extrativismo de recursos naturais que reduziu, de forma drástica, a oferta de empregos na área rural.

Inúmeros outros fatores podem ser considerados como indutores de urbanização, além dos já citados, com efeitos diferenciados nas várias regiões do mundo, determinando a velocidade do processo e a sua extensão espacial. Todos são importantes e condicionam a irreversibilidade dessa evolução na era moderna do capitalismo.

Outra evolução importante, dentro do processo de urbanização, foi o enorme crescimento do setor produtivo não básico, de bens e serviços para consumo interno, gerando demanda de empregos crescente maior do que o setor produtivo básico.

O processo de evolução das cidades passou a ser tanto de concentração, consequência da migração rural, quanto de expansão, a partir do crescimento explosivo da população já urbanizada. Onde esse fenômeno ocorre, o tamanho das cidades passa a ser incontrolável, gerando as megacidades ou megalópolis. Isso está ocorrendo de forma evidente com o crescimento explosivo das grandes cidades nos países periféricos e semiperiféricos.

As cidades são lugares chaves para a produção de serviços para as empresas (SASKEN, 1995 *apud* LOPES, 1998). Por essas razões, a evolução do trabalho e das relações econômicas, sociais e políticas, que ocorrem simultaneamente à expansão do espaço urbano, geram uma nova realidade centrada nas cidades que passam a ter uma dinâmica própria e de crescimento.

Ao mesmo tempo, a enorme capacidade de acumulação e reprodução capitalista das cidades levou a que a economia mundial passasse a ser organizada segundo a interação e o relacionamento dos espaços urbanos locais, regionais e mundiais. A expansão da globalização expandiu esse processo de forma extensiva, criando uma nova realidade econômica, social e política, em que as cidades ganharam novas funções em uma sociedade integrada em rede.

Outras formas de definir e qualificar a cidade envolve a sua funcionalidade, ou a atividade econômica dominante, como centros de produção, de comércio e capitais políticas, cidades balneárias e cidades diversificadas. As cidades que são centros de produção podem ser primária, baseadas na indústria extrativa, e secundária, com base na transformação de matérias-primas em produtos acabados, podendo também possuir produção primária e secundária.

De um modo geral, todas as cidades possuem comércio, porém nem sempre o comércio é a atividade principal. Mas algumas cidades são entrepostos regionais, nacionais e até mundiais de comércio. As capitais políticas podem ser regionais ou nacionais e são facilmente identificáveis. Da mesma forma, as cidades que se constituem em centros culturais pode ser educacional, religioso ou histórico ou de turismo e lazer.

Dessa forma, as novas funções da cidade mundial, ao mesmo tempo em que abrem novos horizontes de desenvolvimento econômico e social, geram problemas inéditos a serem enfrentados. São expansões das funções normais da cidade como espaço local, geradas pela globalização, ao passar a ser centro articulador de amplas economias regionais, nacionais e internacionais. É a sua inserção no conjunto de economias interdependentes, formadoras do novo espaço de acumulação global, que define a especialização de suas novas funções e as transformações a elas inerentes.

Meirelles (1993), reportando-se à Carta de Atenas, afirma que as funções sociais da cidade são quatro: habitação, trabalho, circulação e recreação. É consenso, desde os anos 30, quando o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna reuniu-se na capital grega, de que habitação, trabalho, circulação e recreação são reconhecidas como funções do espaço urbano. Esse foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em

seu espaço físico-territorial durante mais de 50 anos, e que teve como marco histórico a implantação do projeto de Lucio Costa, em Brasília, da capital da República.

O Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, como a França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Portugal entre outros, em 1998, propôs uma Nova Carta de Atenas⁶, em que analisa a cidade contemporânea, suas funções e faz propostas para o futuro das cidades no século XXI. Essa *carta* deverá sofrer revisão de quatro em quatro anos. A primeira revisão foi aprovada no congresso na entidade realizada em 20 novembro de 2003, em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de “Carta Constitucional de Atenas 2003 – A visão das Cidades para o Século XXI do Conselho Europeu de Urbanistas”.

A nova Carta de Atenas (2003, p. 38) propôs uma rede de cidades que deseje

[...] conservar a riqueza cultural e diversidade, construída ao longo da história; conectar-se por meio de uma variedade de redes funcionais; manter uma fecunda competitividade, porém esforçando-se para a colaboração e cooperação e contribuir para o bem-estar de seus habitantes e usuários.

Os novos conceitos são: uma cidade para todos, que deve buscar a inclusão das comunidades por meio da planificação espacial, e medidas sociais e econômicas que por si só devam combater o racismo, a criminalidade e a exclusão social; a cidade participativa, desde o quarteirão, o bairro, o distrito, o cidadão deve possuir espaços de participação pública para a gestão urbana, conectados em uma rede de ação local.

Deve ser um lugar adequado para proporcionar o bem-estar, a solidariedade entre as gerações, como também tomar medidas para conter desastres naturais.

A cidade produtiva que potencializa a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local e melhorando o nível dos cidadãos por meio da educação e a formação profissional. Deve ser inovadora, utilizando tecnologias de informação e comunicação, e permitindo o acesso dessas tecnologias a todos. Dessa forma, desenvolvem redes policêntricas, cidades multifacetárias comprometidas com os processos de governo e gestão.

Ainda outras funções da cidade são os movimentos racionais e a acessibilidade, que vinculam o planejamento à estratégia de transporte de forma integrada. Com isso melhora as interconexões, o transporte público, ampliando as ruas livres de carros e promovendo a caminhada e o uso da bicicleta. A cidade ecológica, conceito da nova Carta de Atenas 2003,

⁶ Disponível em: <www.ceu-ectp.org>. Acesso em: 12 dez. 2015.

com a sustentabilidade, constitui-se em um processo de planejamento conectado ao processo de participação social, em princípios do desenvolvimento sustentável.

E as duas últimas funções das cidades contemporâneas são a cidade cultural e a cidade de caráter contínuo. A primeira diz respeito ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano objetivando enriquecê-lo e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. A outra observa a cidade como hospedeira da civilização, devendo proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, incluindo tradições locais, patrimônio edificado, métodos construtivos, bairros históricos, espaços abertos e verdes.

Não há dúvida de que essas são novas funções da cidade, que já existiam desde os primórdios. Ocorre que se tem uma nova visão da cidade, estabelecendo a ela novas funções de acordo com o novo paradigma.

A evolução das cidades, por meio da extensão e da universalização do espaço urbano, cria novas demandas de estruturação e da universalização do espaço urbano, cria novas demandas de estruturação da sociedade de uma forma nunca antes tão abrangente.

A participação popular pluralista é um importante desenvolvimento da sociedade urbana, fruto das características abertas das cidades atuais. O processo de globalização é um impulsionador dessa participação, ao exacerbar a necessidade de valorizar o local ante a difusão de valores universais gerada pela sociedade em rede. A solução dos problemas globais tem de se articular com os problemas locais que, apesar de perderem importância genérica, tornam-se mais dogmáticos e emblemáticos. Aparece uma nova ecologia urbana capaz de moldar um novo espaço de vida nas cidades, “em articulação com a lógica abstrata de crescimento das hoje globalizadas máquinas urbanas” (KEIL, 1995 *apud* LOPES, 1998).

O efeito mais importante dessa evolução é sobre o mercado de trabalho. O fenômeno se caracteriza por uma modificação na estrutura do trabalho, com demandas crescentes no topo e no fundo da pirâmide de empregos, com redução significativa no meio, à medida que as cidades se integram em maior ou menor grau na divisão internacional do trabalho. Não estar integrado conduz a um desemprego crescente, ou a uma desvalorização do trabalho possível. As modificações no trabalho e no emprego conduzem a uma profunda reestruturação da organização social e dos valores culturais da sociedade.

Conquistar o direito à cidade é meta, objetivo, objeto de luta de vários movimentos sociais nacionais e internacionais.

Os desafios para construir premissas, concepções e objetivos para uma cidade com justiça social, democrática na definição de metas, empreendimentos, acesso universal aos bens, equipamentos, serviços para todos são de grande magnitude. A maior parte da população mundial vive atualmente em vilas, cidades, povoados, mas não tem acesso aos bens e serviços produzidos, ao uso do espaço público, ao ambiente saudável, à moradia digna, à infraestrutura e aos equipamentos de serviços públicos, à igualdade e ao respeito à diferença.

No Brasil, esse debate está em pauta desde a preparação da Emenda Popular para a Reforma Urbana para o Congresso Constituinte em 1988. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal colocaram como premissa a função social da cidade, mas remeteram aos planos diretores municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes a aplicação dos seus preceitos. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, foram regulamentados os artigos da Constituição sobre a função social da propriedade e da cidade – Lei n. 10.257/2001.

1.5 CONCEITO DE MORADIA

Para a Agenda Habitat (2000), habitação digna ou adequada é aquela que oferece condições de vida sadia, com segurança, apresentando infraestrutura básica, como suprimento de água, saneamento básico e energia, e contando com a prestação eficiente de serviços públicos urbanos, tais como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo. Ainda, pressupõe a segurança da habitação: é possível ir e vir em segurança, e o local não é suscetível a desastres naturais. Quanto à acessibilidade, é preciso que a infraestrutura viária permita o acesso decente e seguro à habitação.

De acordo com a definição legal de moradia digna, caso haja omissão do poder público, cabe ao Poder Judiciário o controle judicial de omissões administrativas na área de saneamento ambiental. Com efeito, essas omissões atingem diretamente a dignidade humana e infringem, por consequência, os deveres constitucionais impostos a todos os entes federativos de defender e preservar o meio ambiente e de realizar ações para promover a saúde pública (CF, art. 225 c/c art. 196).

1.6 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS À MORADIA

O termo “constitucionalismo” é de uso relativamente recente no vocabulário político e jurídico do mundo ocidental, datando de pouco mais de duzentos anos atrás e sendo associado aos processos revolucionários francês e americano. Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da Lei. O nome sugere a existência de uma constituição, mas a associação nem sempre é verdadeira, pois há, pelo menos, um caso notório em que o ideal constitucionalista está presente independentemente de uma Constituição escrita, qual seja o constitucionalismo britânico.

O direito à propriedade compreende uma das mais importantes conquistas da Primeira Geração – ou Dimensão – dos direitos fundamentais, cabendo ao constitucionalismo inglês o estabelecimento das primeiras garantias do exercício desse direito contra os abusos do poder estatal.

Com o surgimento do Estado Liberal e a consolidação dos ideais da Revolução Francesa, a propriedade surgiu como direito absoluto e com efeito *erga omnes*, inclusive em face do Estado.

Marco também importante foi o Código Civil francês de 1804 (conhecido como o Código de Napoleão), que atribuiu ao direito de propriedade um caráter absoluto, inalienável e imprescritível, muito embora com a ressalva de que é possível dispor das coisas da forma mais absoluta “contanto que não se faça delas um uso proibido pelas leis e regulamentos” (BARROS, 2014, p. 56)⁷.

O liberalismo desenfreado, todavia, passou a receber críticas pelo fato de que não permitia o acesso de todos à propriedade privada, o que evidenciava a sua adequação aos interesses da elite burguesa em detrimento da população em geral. Nesse cenário histórico, surge o comunismo de Karl Marx e Frederich Engels, cujo arcabouço teórico desembocou na revolução Russa de 1917 e na adoção do sistema econômico em que o Estado é o único proprietário dos meios de produção.

Com o nascimento das Constituições sociais e a segunda geração dos Direitos Fundamentais, a propriedade ganhou nova conotação; constituiu-se o poder de impor à

⁷ O Código Civil Francês, em seu art. 544, ainda vigente, dispõe:

Artículo 544

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ella un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos.

El derecho de propiedad es el gozar enajenante y Una cosa Más absoluta la Manera, Siempre Que no ella Haga una por prohibido las Leyes o la USO Por los Reglamentos.

propriedade privada os limites do interesse público, com vistas à sua distribuição equitativa e à conservação de riquezas da sociedade. No mesmo sentido, a Constituição de Weimar de 1919 reconheceu, em seu art. 154, n. 3, que o uso e o exercício da propriedade devem representar uma função no interesse social. Vê-se, assim, que a doutrina da função social da propriedade está intimamente ligada às Constituições do *Welfare State*, que consagraram o bem-estar social.

Instituiu-se, portanto, a função social da propriedade, que deixa de ser um direito ligado exclusivamente à liberdade e à limitação da intervenção estatal, passando a receber os contornos da isonomia. O direito à propriedade ganha características prestacionais, possibilitando ao cidadão o direito de exigir do Estado, em algumas circunstâncias, a garantia do acesso à propriedade. A propriedade é, pois, uma função (propriedade-função) (PINTO, 2010).

Assim como a propriedade, reconheceu-se também a função social da posse, que impõe a necessidade de sua proteção quando destinada a uma finalidade econômica, ainda que diante de uma situação de propriedade, isto é, a proteção da posse, como um direito indeclinável do possuidor (ALBUQUERQUE, 2002).

A função social da posse busca instrumentalizar a justiça social com a superação do que chama de “fetichismo da propriedade”, passando a ser “informada por nossa realidade econômica, cultural e social, fruto da nossa história de posse do solo por aproveitamento útil, para fins de moradia e beneficiamento da terra, diminuindo as desigualdades sociais” (BARROS, 2014, p. 37).

No Constitucionalismo Brasileiro, a função social da propriedade é um princípio jurídico plasmado no ordenamento jurídico, fazendo-se presente desde a Constituição de 1934, que se declarava, em seu art. 113, inc. 17, que era garantido o direito de propriedade, que não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinasse. Tal princípio foi mantido nas Constituições de 1937 e 1946, e nesta última houve pela primeira vez a inserção no rol de direitos individuais (CF/1946, art. 141, § 16).

O mesmo sucedeu com a Constituição de 1967, que marcou o direito de propriedade sob dois interesses: o social e o individual (SOUSA, 2004). Por um lado, tratou-se desse direito no capítulo referente aos direitos e garantias individuais (CF/1967, art. 150, § 22); por outro, inseriu a função social da propriedade entre os princípios regentes da ordem econômica e social (CF/1967, art. 157, inc. III).

O princípio foi mantido na Constituição vigente, em seu art. 5º, inc. XXIII, em que se declara que a propriedade atenderá a função social, o que é repetido quando da indicação dos princípios regentes da ordem econômica (CF/1988, art. 170, inc. III) (BARROS, 2014).

A constituição de 1988 inovou a história do ordenamento constitucional brasileiro, ao traçar os contornos da função social da propriedade urbana e rural, eis que consagra que não há uma única espécie de propriedade, cuja diferenciação de tratamento a cada uma delas, inclusive no que concerne ao cumprimento da função social, consta expressamente do texto constitucional. Pode-se dizer, no entanto, que, em que qualquer caso, a função social deverá ser observada, mesmo que o seu conteúdo varie em relação a cada uma das espécies de propriedade elencadas pela Lei Maior.

No presente trabalho, visou-se ao atendimento do escopo em relação à propriedade urbana, haja vista tratar de regularização fundiária na seara da Cidade de Palmas/TO – Brasil.

1.6.1 Função social da propriedade urbana

Foi na propriedade imobiliária urbana que a questão da função social manifestou-se de forma mais intensa, dentro do campo do direito urbanístico. Para Di Pietro (1997), a Constituição delimitou o campo de aplicação do princípio da função social da propriedade na área urbana a uma adequação ao Plano Diretor do Município, de modo a obrigar o proprietário do terreno não construído a nele edificar ou proceder ao seu parcelamento e, na área rural, de modo a atender ao bem-estar social da coletividade.

O texto constitucional, providencialmente, indica uma das formas de se atender à função social da propriedade imobiliária urbana, por meio do artigo 182, parágrafo 2º: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.” Essa legislação Municipal tem a força normativa, por exemplo, de compelir o proprietário do imóvel urbano que não esteja edificado, não utilizado, ou simplesmente subutilizado, para que promova o seu adequado aproveitamento, como prevê o artigo 182, parágrafo 4º da CRFB/88.

Chalhub (2000, p. 20) explica que

A Constituição retiraria do titular da propriedade a possibilidade de não-uso da propriedade nas áreas e situações em que o plano diretor da cidade especificar determinado uso para a propriedade, daí resultando que a propriedade ociosa, nas circunstâncias definidas no plano diretor, deixaria de exercer sua função social. Nesse ponto, a faculdade do proprietário de deliberar sobre o aproveitamento de seu

terreno urbano cederia passo ao interesse coletivo definido em lei, realçando a perda de importância dos proprietários no papel de protagonistas do processo urbano.

Os mecanismos expressos na Constituição da República mereciam obter corpo normativo especificado em âmbito infraconstitucional. Vários institutos foram citados, como: a possibilidade de exigir sucessivamente o parcelamento ou a edificação compulsória, a cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e desapropriar-se o bem com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real. Ocorre que nenhum deles pôde ser efetivado até que houvesse alguma regulamentação.

Com isso, no ano de 2001, surge no ordenamento infraconstitucional o inovador instrumento normativo conhecido como Estatuto da Cidade, ou simplesmente Lei n. 10.257/2001. Além da implementação das medidas especificadas pela Constituição, a mencionada lei condiciona o planejamento adequado do desenvolvimento das cidades, o planejamento da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, ao Plano Diretor, naquelas cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor formam, assim, um sistema para atendimento da função social, sobretudo, na utilização dos imóveis urbanos e de direcionamento de políticas públicas voltadas a essa finalidade.

1.6.2 Função social da propriedade pública

O cumprimento da função social deve ser exigido não só perante a propriedade de titularidade privada. Os bens públicos, como integrantes do patrimônio da administração pública, quando utilizados para a prestação de determinada finalidade específica, em atendimento aos interesses da coletividade, também estão submetidos ao cumprimento da função social. Incluem-se os bens públicos de uso especial e os de uso comum. Ocorre que há bens imóveis que integram o domínio público, mas que não são destinados a uma finalidade específica.

Na medida em que há uma aproximação quanto ao tratamento jurídico dos bens públicos dominicais aos bens particulares, e estes estão submetidos ao imperativo da função

social, também estariam os bens públicos que não são destinados a uma finalidade específica. Isso porque a gestão deles, em última instância, é presidida pelo princípio do interesse público que, por definição, informa toda atuação de um ente público.

Mesmo considerando a aproximação quanto ao regime jurídico, não pode, jamais, deixar de acrescer a qualquer modalidade de bem público o adequado atendimento dos fins públicos. Mesmo os bens dominicais não poderão ter um tratamento exclusivamente privado, com objetivos individualistas, não revertendo sua utilização em atendimento da função social.

Mesmo que a administração pública decida por manter o imóvel a fim de obter renda, ou seja, sem nenhuma finalidade pública específica, necessário se faz, no mínimo, que encontre uma forma de atender a função social, mesmo que tal prática represente caráter eminentemente privatista.

Di Pietro (1997, p. 57) expôs seu posicionamento lembrando, no que tange à propriedade pública, que

Jamais se cogitou de a ela estender-se o princípio da função social, pois quando este começou a aplicar-se à propriedade privada, na Constituição de Weimar de 1919, já estava em pleno desenvolvimento a concepção doutrinária que atribuiu os bens públicos à titularidade das pessoas jurídicas estatais, sem prejuízo da finalidade pública que lhes é inerente.

De fato, o caráter específico dos bens integrantes do domínio da administração pública deverá, obrigatoriamente, ter destinação voltada ao interesse público, nada mais. Trata-se de uma “predestinação”, e não uma mera opção. Dentro dessa expectativa, Cretella Júnior (1975, p. 313) assevera que

O traço que distingue, entre nós, os bens do domínio público e os bens dominicais é que ambos participam da atividade da administração pública, que não se vincula a elementos volitivos, mas a um fim. O fim público é, pois, atributo específico dos bens públicos. Nisso diferem dos bens privados, que servem a uma vontade particular.

Não há uma liberdade, segundo esse posicionamento, mas uma vinculação quanto à utilização do imóvel público. A disposição de seus bens não se faz segundo a vontade do administrador, mas privilegiando o fim público, previsto em lei.

Considerando as várias razões já expostas, é possível admitir a aproximação dos regimes jurídicos dos bens públicos dominicais e dos particulares. Porém não poderá admitir-se, jamais, afirmar “identificação completa”, justamente por se fazerem presentes elementos distintivos relacionados à finalidade de cada um. Enquanto que este visa a satisfazer à vontade

do seu titular, aquele tem como meta satisfazer ao interesse público, no caso, o de proporcionar certas utilidades.

Freitas do Amaral (1972, p. 13) reconhece e explica a necessária distinção:

Entende-se geralmente na doutrina portuguesa que a expressão – domínio público – significa tanto uma certa categoria de coisas, como os de poderes da Administração sobre elas. [...] ou, enfim, quando o público em geral usa as coisas que formam o que de há muito se designa por domínio público – do que sempre se trata, em qualquer caso, é de a Administração pública exercer sobre essas coisas poderes de autoridade, a fim de proporcionar aos particulares certas utilidades que elas são capazes de prestar.

Sob essa perspectiva, domínio público, incluindo os bens dominicais, se apartam dos bens privados não em razão da natureza jurídica dos seus titulares, mas, sobretudo, pelo destinatário das benesses por eles originadas. Com isso, tem-se que o vínculo mantido entre a pessoa de direito público e o bem público tem como meta produzir um fim diverso daquele resultante da relação entre particular e bem particular, disciplinada pelo direito privado.

O princípio da legalidade estrita obriga a administração pública a mover sua engrenagem voltada a um determinado fim. Inclui-se no rol das atividades administrativas a utilização de seu acervo imobiliário. Essa relação encontra-se bem realçada por Lima: “a relação de administração é relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente” (LIMA, 2007, p. 63).

Se atualmente a discussão tem como cerne a possibilidade de identificação entre o tratamento que se confere ao bem público dominical e o bem particular, especificamente quanto à submissão da primeira categoria a função social, antes da previsão constitucional desse objetivo, quando o direito patrimonial era exercido com muito mais liberdade e autonomia, não se cogitava, sequer, uma comparação entre as duas modalidades.

Diante das ponderações já realizadas acerca da extensão da função social para o campo público do domínio imobiliário, pode-se concluir que a submissão obrigatória da propriedade ao fim social não é exclusiva aos bens particulares, mas a todo acervo imobiliário que exista em determinado local.

Mais do que uma exigência da lei, a função social é uma garantia constitucional cuja titularidade é exercida indistintamente por todos. Exigir que somente o particular atenda essa garantia, estar-se-ia contrariando expressamente o texto maior, e privando a coletividade o gozo de certas utilidades.

Nesse contexto, no que tange à função social da propriedade urbana, verifica-se que a Constituição da República adotou um conceito aberto, atribuindo ao legislador local a função

de preenchê-lo de acordo com as peculiaridades locais, ao dispor sobre o tema em seu art. 182⁸. Nesse ponto, vale ser ressaltado que a liberdade de conformação do legislador local estará limitada pela Lei n. 10.257, de 10/7/2001 – Estatuto da Cidade –, em que se infere o conteúdo mínimo a ser observado, e por outros elementos jurídicos – ou mesmo metafísicos –, como o princípio da dignidade da pessoa humana (MATTOS, 2006).

Da mesma forma, não se pode olvidar o que o Código Civil, em seu art. 1.228, § 1º, prescreve que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido na lei especial, o meio ambiente, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico.

A questão habitacional, no caso brasileiro, faz parte de um cenário heterogêneo, reflexo de um país múltiplo e variado, que conta com uma diversidade de características físicas, dinâmicas culturais, e também uma estrutura desigual de distribuição da renda.

No Brasil, a habitação é motivo de políticas públicas oriundas, sobretudo, da esfera federal do governo e nunca se constituiu em um problema para as elites nacionais. A questão é tida como problema pertinente às camadas populares – classe média e baixa – da sociedade, sobretudo as de mais baixa renda. A demanda e mesmo a dificuldade de acesso à habitação transcende grupos e famílias de baixa renda e termina sendo uma questão de grupos com distintos níveis econômicos (NUNES, 2009).

O crescimento das cidades brasileiras reflete um contexto histórico de desigualdades sociais e de concentração da renda, em que o cenário urbano é marcado por fortes contrastes na sua estrutura física e na paisagem (SOUZA, 2009).

A efetivação de direitos difusos, as garantias, os direitos fundamentais e os direitos sociais têm uma interpretação sistêmica que objetiva, da forma mais ampla possível, dar força normativa aos preceitos e objetivos constitucionais, aos fundamentos da República Federativa do Brasil. A interpretação constitucional busca também delimitar as diretrizes valorativas que deverão estar espelhadas nos instrumentos jurídicos que propiciarão a aplicabilidade das normas constitucionais e, por consequência, a efetividade de referidos direitos. Dar plena eficácia aos preceitos constitucionais implica a produção de normas infraconstitucionais que possibilitem a concretização desse direito e também a sua efetividade.

O texto constitucional consagra a dignidade humana como princípio estruturante do sistema jurídico, porém poucos habitantes da cidade desfrutam do direito à vida segura e

⁸ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

vivem em habitações dignas. Vale aduzir que a habitação digna é uma das prioridades que a União definiu para a realização de programas e políticas de desenvolvimento urbano. A Carta Magna também define como competência de todos os entes da Federação a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX).

Ratificando a determinação disposta no texto constitucional, o Estatuto da Cidade dispõe que o município tem por competência realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e afirma a necessidade da garantia do direito à cidade sustentável, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Lei n.º 10.257/2001, art. 2.º, I). A realização desses objetivos importa a tomada de medidas positivas, a realização de programas, de políticas para que todos possam viver e ter acesso à moradia digna, direito social esculpido no artigo 6.º da Constituição Federal.

Os órgãos estatais têm liberdade de criar políticas públicas para a realização dos direitos sociais. Todavia, devem buscar concretizar tais direitos, maximizando sua eficácia, propiciando as condições materiais necessárias à sua implementação. A total vinculação do Poder Público para tornar efetivos os direitos fundamentais sociais deve-se ao fato de que são direitos fundamentais, dotados de aplicabilidade imediata, não podem ser relativizados ou considerados como “categorias de direitos” que não fazem parte do conjunto dos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional, consoante posicionamento de alguns doutrinadores. Em verdade, a simples existência de um conjunto de determinações constitucionais referentes à realização de direitos sociais, econômicos, culturais impõe, por si só, a exigibilidade do cumprimento por parte do poder estatal das diretrizes, dos dispositivos, das disposições principiológicas que tratam da consecução dos referidos direitos. A importância dos direitos fundamentais sociais reforça-se pelo fato de integrarem os elementos essenciais do texto constitucional, não podendo sofrer qualquer tipo de modificação, estando, portanto, incluídos no rol das cláusulas pétreas.

A fixação de tais obrigações encontra fundamento na questão social da propriedade e serve como instrumento de combate ao mercado de áreas urbanas para fins de especulação imobiliária. Uma das maiores dificuldades de execução dos programas de habitação de interesse social e de regularização fundiária diz respeito justamente à falta de terras nos grandes centros urbanos, realidade que se constata em sua grande maioria no País.

O Brasil reconhece o direito à moradia digna como um direito fundamental de toda pessoa humana, para que a mesma viva com um mínimo de dignidade, adotando responsabilidades frente à comunidade internacional para proteger e tornar realidade esse direito.

O direito à moradia é tratado como um direito social pela Lei Maior, sendo encontrado no rol dos direitos e garantias fundamentais. Dessa maneira, é evidente que, para ser concretizado, é imprescindível uma atuação positiva do Estado, por meio de políticas públicas, em que devem ser adotados programas eficientes e grandes esforços políticos que visem a sua efetivação, principalmente em respeito aos cidadãos menos favorecidos.

Destarte, a inclusão do direito à moradia no texto constitucional foi um grande avanço, mas depende de mais esforços para que seja finalmente realizado em sua integralidade, e o instrumento de maior alcance prático e que mais se destaca é o Estatuto da Cidade, criado para que o direito à moradia possa ser efetivamente garantido. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, consubstanciada na legislação infraconstitucional, procura prover a fundamentação necessária, em formato de garantias concretas, para a defesa do direito à moradia digna.

O processo de urbanização brasileira cresceu devido ao desenvolvimento industrial, a partir da segunda metade do século XX, fazendo crescer também os assentamentos ilegais para dar moradia às pessoas de baixa renda que foram levados aos grandes centros em busca de novas oportunidades.

E foi nessa mesma época que surgiu o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, instituído pela Lei n. 4.380/1964. Esse sistema tinha como finalidade a dinamização da política de captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupanças e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS por meio do Banco Nacional de Habitação – BNH que, infelizmente, foi uma política urbana que não deu certo.

O crescimento desenfreado e desordenado do espaço urbano ilegal, a exclusão social dos menos favorecidos e o descaso do Poder Público frente às questões habitacionais, principalmente nas décadas de 1980 e 90, fizeram com que a questão urbana ressurgisse relacionada aos movimentos sociais de reivindicações por infraestrutura e regularização das áreas ilegais. Esses movimentos culminaram em um novo ordenamento constitucional.

Na Constituição Federal de 1988, com vertente democrático-participativa, já constavam como dever e objetivos fundamentais do Estado, nos artigos 1º e 3º: cidadania; dignidade da pessoa humana; garantismo do desenvolvimento nacional; erradicação da

pobreza e a marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. E, em seus artigos 7º, inciso IV, e 23, inciso IX dispõem-se que é competência do Poder Público, em geral, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ante a todo exposto, somente no ano de 2000 é que foi levada a efeito, com a manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, a moradia como status de direito constitucional, por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do artigo 6º da Constituição Federal.

O reconhecimento de direitos, como é sabido, confronta todo o processo de evolução e revolução histórica do homem e das sociedades. Os direitos sociais foram reconhecidos como direitos humanos, primeiramente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, sendo, a partir de então, incorporados gradativamente nas constituições e nos ordenamentos jurídicos de cada país.

No Brasil, porém, ressalte-se que a concepção de que esses são direitos que devem caber a todos os indivíduos igualmente, sem distinção de raça, religião, credo político, idade ou sexo, só veio a se concretizar com a Constituição Federal de 1988.

O Brasil, que possui em seu histórico um desenvolvimento fundado principalmente em latifúndios, na concentração de renda e da terra, nunca possuiu legislação direta e referente ao direito à moradia, o que só aconteceu no ano de 2000. O tema relacionado aos direitos sociais foi ampliado com a Redação da Emenda Constitucional n. 26/2000, que incluiu como direito social o direito à moradia, conforme art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Jorge Miranda (1997, p. 218) se refere aos direitos sociais quando leciona sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, salientando que certas normas

[...] não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, *máxime* os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjectivos.

A Constituição Federal vem a ser o instrumento mais importante do País na efetivação dos direitos humanos, com a finalidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária, eliminando as desigualdades sociais (arts. 1º, III e 3º, I e III, C.F.). Nesse contexto, inclui-se o

acesso à moradia fixa e regular para todos, o qual é um direito expressamente protegido pela CF como um direito social (art. 6º, C.F.).

É importante lembrar que os artigos 182 e 183 da Constituição Federal integram o capítulo reservado à Política Urbana e mencionam os objetivos da política urbana municipal (com destaque para o plano diretor), a função social da propriedade, as formas de penalizações cabíveis ao proprietário que não cumpre essa função, bem como disciplinam o instrumento da usucapião. Além disso, declarações e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil incluem o direito à moradia como um direito humano fundamental a ser perseguido por todos.

José Afonso da Silva (2005, p. 313) pontua que morar significa: “[...] ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar”. Nessa seara, a alteração constitucional foi levada a efeito com a manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, que elevou a moradia ao *status* de direito constitucional.

Embora sejam verdadeiros deveres do Estado, a previsão dos direitos sociais, que no dizer de José Afonso da Silva (2005, p. 277) “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente”, tem limitada eficácia técnica.

Nesse sentido, como direito social, sendo o direito à moradia um direito humano e estando ele positivado na legislação nacional e internacional, cumpre a todos zelar pela sua efetivação, principalmente aos Governantes e sociedade civil, por meio de articulação na busca por soluções, mobilizando cada um de modo a fazer sua parte para a concretização dos direitos aplicados constitucionalmente.

Veja-se, inclusive, que o direito à moradia já encontrava previsão constitucional no artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, como direito do trabalhador urbano e rural a um “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, [...]”.

Não bastasse, como forma de respaldar essa garantia constitucional, compete, ainda, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais, nos termos do artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal.

Portanto, percebe-se que o direito à moradia é um direito essencial, já há muito tempo fazendo parte do texto constitucional, agora reforçado com sua expressa menção no elenco do artigo 6º. Proporciona-se, assim, no mínimo, a facilitação da exigência de sua concretização.

Sabe-se que a moradia é desde os tempos remotos uma necessidade fundamental dos seres humanos de baixa renda.

O grande problema da falta de moradia para tantos cidadãos, além de proceder de um passado histórico, é fruto não só de ausência de políticas públicas, mas também de uma política que sempre esteve voltada para os interesses individuais, deixando de lado os menos favorecidos. Burlam-se, assim, todos os tratados internacionais e os direitos sociais garantidos pela Carta Magna.

Considerando que os direitos sociais estão na esteira dos direitos fundamentais do ser humano, tem-se, como decorrência, que eles subordinam-se à regra da autoaplicabilidade, ou seja, aplicação imediata, conforme preceitua o artigo 5º, § 1º da Constituição Federal.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2001, p. 101), a intervenção estatal na execução dos direitos sociais objetiva “neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos afetos à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, à liberdade sindical, à participação no lucro das empresas, à educação, ao acesso à cultura, à saúde, ao lazer, dentre outros”.

Como forma de conceituar a moradia, pode-se dizer que “moradia é a casa onde se mora, a casa de habitação, residência em que vive, morada” (PAGANI, 2009, p. 122).

Uma moradia digna, portanto, não pode ser compreendida como um casebre, um barraco de papelão, palafitas ou semelhantes. O Programa Nacional de Direitos Humanos, disposto no Decreto nº 4.229/2002 (Revogou o Decreto n. 1.904, de 13 de maio de 1996), apresenta, entre as propostas de ações governamentais, em seu Anexo I, seção Garantia do Direito à Moradia, 417:

Promover a moradia adequada, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos, por meio da criação, manutenção e integração de programas e ações voltadas para a habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana.

No julgamento de um Recurso Extraordinário 407688/SP pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Cezar Peluso, ora Relator, sustentou o seguinte:

[...] o direito à moradia, como um direito social, abrange não apenas a tutela da moradia do proprietário do imóvel, mas o direito de moradia como tal, em sentido geral, isto é, até de quem não seja proprietário. O direito é amplo. Não se pode dizer que o artigo 6º só abrangeria os proprietários do imóvel. O direito à moradia é direito que deve ser reconhecido à ampla classe de pessoas que não têm propriedade de imóvel e, portanto, devem morar sob alguma das outras formas, mediante os institutos que o ordenamento jurídico prevê para permitir essa moradia (STF, 2006).

Deduz-se, dessa discussão, a necessidade emergente e contumaz como forma de zelar pela dignidade da vida humana, de ter efetivada a garantia da moradia e, principalmente, do seu acesso de forma democrática e socializadora, como meio de atingir de forma equânime, justa, indistinta e digna uma sadia qualidade de vida.

Diante de tamanha desigualdade social e discrepâncias na injusta distribuição de riquezas, a moradia foi elevada ao *status* de Direito Fundamental pela Constituição afigurando-se primordial o resguardo dos direitos sociais, também chamados de direitos de segunda dimensão, que expressam o valor da igualdade.

Wolfgang Sarlet (2001, p. 50) explica que

[...] os direitos da segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem às reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude de extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

Nesse contexto, frise-se que o direito à moradia foi alçado ao status de garantia constitucional pela Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, expresso no artigo 6º, caput, da Constituição Federal. Como tal, deve ser resguardado pelo Estado de forma positiva, por meio de políticas públicas, visando a assegurar que todos tenham um teto sob o qual se abrigar.

De outro viés, há de se ter sempre em mente que os direitos fundamentais, de que é exemplo a moradia, além de sua eficácia vertical, que os torna exigíveis do Estado, também apresentam uma aplicabilidade horizontal, pois a vinculação se estende às relações de direito privado.

Desse modo, não é demais afirmar que todos estão obrigados a observá-lo nas relações sociais e jurídicas, incluindo-se a Administração Pública, os Legisladores, o Poder Judiciário e os particulares.

Para que o direito à moradia se torne algo concreto na vida da maioria da população, o Estatuto da Cidade disponibiliza, entre outros, os seguintes Instrumentos de Política Urbana: o Plano Diretor, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, o IPTU progressivo no tempo, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, entre outros.

CAPÍTULO II – QUESTÃO SOCIAL DO DIREITO À MORADIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A história da civilização humana apresenta três modelos de cidades, quais sejam: a cidade pública do mundo clássico, a *civitas* romana; a cidade doméstica e campestre da civilização nórdica; e a cidade privada e religiosa do mundo islâmico. Todavia a cidade contemporânea se caracteriza por ser fragmentária, caótica, dispersa, congestionada, faltando-lhe uma figura própria (GOITIA, 1993).

Nesse passo, a irregularidade urbana está associada a diversos fatores e corresponde a um fenômeno típico da América Latina, especialmente o Brasil. Trata-se de fenômeno que se verifica tanto em áreas públicas como privadas, havendo para cada uma das duas situações instrumentos de regularização fundiária específicos.

No Brasil, a política habitacional passou a fazer parte da pauta de prioridades do Estado brasileiro somente com o regime militar, época em que foi criado o Banco de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Contudo a formação do SFH/BNH terminou por favorecer somente a construção de unidades habitacionais sem o necessário conjunto de equipamentos e melhorias urbanas e sem atingir as camadas menos favorecidas da sociedade, que continuaram excluídas do mercado formal (FERREIRA, 2013).

Nesse passo, uma das principais características estruturais do processo de urbanização na América Latina é o fato de que a produção do espaço social tem ocorrido por meio de processos informais, estimulando-se que 40% da população urbana latino-americana reside na informalidade, enquanto que no Brasil, segundo estimativas do instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 40,5% do total de domicílios urbanos, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são de baixa renda, reside em assentamentos precários .

Enquanto não houver uma política de habitação de interesse social que atenda ao déficit verificado nos grandes centros urbanos, a informalidade urbana continuará a crescer, pois a busca por um abrigo faz parte do próprio instituto humano de sobrevivência.

Nessa acepção, além da insegurança na posse e do constante risco de um despejo forçado, a informalidade urbana está, em regra, associada à ocupação desordenada, à precariedade das habitações e à falta de condições mínimas de infraestrutura, de modo que o déficit habitacional no Brasil é, em grande parte, um déficit de habitabilidade.

Por vezes, a informalidade é resultado da própria Administração e do mau uso da legislação em vigor, em vez de proteger a população envolvida, termina funcionando como um incentivo às invasões de áreas públicas.

Durante boa parte da história humana, não havia cidadãos, mas súditos, o que implicava que apenas o soberano, ou uma pequena camada da população, tinham direitos. Essa situação agravou-se com o surgimento dos Estados Nacionais, e, conseqüentemente, com o fim do período feudal, pois com o fim das limitações impostas ao soberano pelo regime feudal este se viu livre para exercer o poder absoluto.

Com o advento do iluminismo e, posteriormente, com as Revoluções Americana e Francesa, buscou-se limitar o poder do Estado, garantindo, assim, a observância dos direitos individuais, tais como: liberdade de pensamento, religião, locomoção, associação etc. Com esses direitos, nascidos da limitação do poder estatal, tem-se a primeira geração dos direitos.

A segunda geração dos direitos surgiu com o advento da Revolução Industrial, uma revolução de cunho econômico, em que as demandas da população para com o Estado cresceram. Destarte, não bastava mais a mera inação estatal, preservando os direitos individuais, fazia-se necessária uma efetiva atuação do Estado para garantir a todos uma vida digna. Surge, com isso, a segunda geração dos direitos: os direitos sociais, compreendidos como o direito à educação, à saúde, ao trabalho digno, à aposentadoria, à moradia etc.

Posteriormente, surgiram como terceira geração dos direitos, intimamente ligados aos chamados direitos difusos, o direito ao meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal), o direito do consumidor e o direito da comunicação (artigo 220).

Os direitos sociais estão umbilicalmente ligados à ideia de dignidade da pessoa humana, pois somente o exercício desses direitos garante a todos uma vida digna. Assim, para que se garanta uma vida com dignidade para todos, o Estado deve prover o atendimento dos direitos sociais, dentre os quais se destaca o direito à moradia (MUKAI, 2007).

Nesse contexto, importante trazer a lume, antes de adentrar propriamente ao tratamento jurídico da regularização fundiária, uma breve evolução do Direito Urbanístico no Brasil.

Como adverte Tupinambá do Nascimento (apud BARROS, 2014), antes mesmo de serem descobertas, as terras brasileiras já pertenciam a Portugal, sendo o regime de sesmaria, estabelecido perante o período colonial, o embrião do regime fundiário atual. Por meio das sesmarias, o acesso a terra era submetido à concessão da Coroa, sob condição de útil aproveitamento, o que resultou na consolidação de grandes latifúndios, devido à influência política e social dos contemplados.

Com a Lei de Terras de 1850, a única forma permitida de aquisição de terras públicas passou a ser a compra e venda, além de se regulamentar as chamadas terras devolutas. Entre a promulgação da Lei de Terras e o Código Civil de 1916, dois outros instrumentos sobre a

regulação de terras foram promulgados: Decreto 1.318, de 1864, que regulamentou o chamado “registro do vigário”, e a Lei n. 1.237, de 1864, por meio da qual se determinou que as hipotecas que não fossem devidamente registradas não teriam efeito perante terceiros.

No final da década de 30, o parcelamento de uso do solo passou a ser disciplinado por meio de legislação federal, isto é, por meio do Decreto-Lei n. 58, de 10/1/1937, assim como pelo Decreto 3.079, de 15/9/1938, que exigiam dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo, além de dispor acerca de regras contratuais sobre compra e venda de terrenos. Todavia ambos os instrumentos normativos não conseguiram conter a proliferação de loteamentos populares sem condições adequadas de habitabilidade e sem atender às exigências quanto ao parcelamento do solo (BARROS, 2014).

Nesse sentido, com o objetivo de reverter tal situação, foi instituída a Lei de Parcelamento do Solo Urbano vigente, que viria a disciplinar, entre outras matérias, as modalidades de parcelamento, os requisitos urbanísticos para o loteamento, as responsabilidades do loteador e do poder público, bem como o papel dos Municípios na regularização dos parcelamentos irregulares.

O direito à moradia, tal como se encontra no texto constitucional, foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º da Constituição Federal.

A Constituição Federal, ao reservar a política urbana um capítulo próprio, prescreveu, em seu art. 182, que a política de desenvolvimento, executada pelo poder público municipal, teria por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar pleno de seus habitantes, conforme diretrizes fixadas em lei. A regulamentação do referido comando constitucional somente viria com a instituição da Lei n. 10.257, de 30/9/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade consolidou uma ordem urbanística mais justa, includente e democrática para as cidades brasileiras, apesar de ainda não ter tido tempo significativo para a implementação de seus instrumentos, entre os quais aqueles relacionados à regularização fundiária.

A propósito, merecem referência pelo menos dois diplomas normativos, quais sejam: a Lei n. 11.977, de 7/7/2009, e a Lei n. 12.587, de 3/1/2012.

A Lei n. 11.977/2009 ingressou na ordem jurídica como verdadeiro marco regulatório da política fundiária, trazendo princípios que devem ser observados, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse. Ela dispõe sobre o programa minha casa minha vida –

PMCMV e a respeito da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Por fim, não menos importante no ordenamento jurídico, tem-se como referência também a Lei n. 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e se constitui em mais um importantíssimo instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição da República.

Como se vê, a questão da moradia ou habitação diz respeito a direito a ser observado em sua plenitude, inclusive no que concerne aos relevantes aspectos da regularização fundiária e à mobilidade urbana. Sem esses aspectos, o cidadão não tem respeitados outros direitos indissociáveis ao da moradia ou habitação, como o direito ao acesso e fruição integral do que lhe pertence, da própria cidade e do que ela deve significar, em última análise, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, a regularização fundiária e o combate à informalidade precisam integrar a pauta prioritária da política urbana, especialmente no âmbito municipal, a fim de que possam ser superados os obstáculos existentes, colocando em prática o complexo e completo conjunto de instrumentos jurídicos à disposição do gestor público.

O Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, colocando diretrizes gerais da Política Urbana, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do art 1º da Lei 10.257/2001).

Dentre as várias diretrizes contidas no art. 2º da lei, destacam-se: a garantia do direito às cidades sustentáveis; a gestão democrática das cidades; o planejamento do desenvolvimento das cidades; regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificações; e simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias.

Os instrumentos da Política Urbana estão elencados no Capítulo II, artigos 4º a 38, da Lei 10.257/2001.

O artigo 4º traz um rol exemplificativo dos instrumentos a serem utilizados, dentre os quais se destacam os incisos II e III que fazem menção ao planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e ao planejamento municipal em especial.

Para viabilizar o planejamento municipal, conta-se com a previsão da elaboração de um plano diretor (art. 4º, III, a, da Lei n. 10.257/2001), instrumento poderoso, objeto do capítulo III do Estatuto da Cidade, entre outros.

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei (art. 39 da Lei n. 10.257/2001).

O plano diretor aprovado por lei municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40 da Lei n. 10.257/2001) e tem como função dirigir, ordenar o crescimento e a conseqüente transformação da cidade e do campo. Todas as leis, decretos e portarias municipais anteriores ou posteriores à sua elaboração terão obrigatoriamente de se ajustar a ele.

O artigo 42 da Lei n. 10.257/2001 prevê o conteúdo mínimo do plano diretor, conforme transcrito a seguir:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Os artigos aos quais o artigo 42 da Lei n. 10.257/2001 faz menção são os que exigem que o plano diretor contenha a previsão de parcelamento, edificação ou utilização compulsória; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; alteração de uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; operações urbanas consorciadas; e transferência do direito de construir.

É certo que esse é o conteúdo mínimo e que o Município poderá, ou melhor, deverá acrescentar outras exigências no exercício de sua capacidade legislativa.

Note-se que a lei não colocou como conteúdo mínimo do plano diretor a questão ambiental, mencionando-a somente nas diretrizes gerais contidas no artigo 2º.

Com relação às diretrizes ambientais que devem compor o plano diretor, estas, por uma questão de racionalidade, devem ser traçadas levando em consideração o plano da bacia hidrográfica onde o município se situa.

No tocante à abrangência do plano diretor, tem-se que “deverá englobar o território do município como um todo” (§ 2º do art. 40 da Lei n. 10.257/2001), ou seja, tanto a área urbana como a rural.

A importância do plano diretor se traduz no fato de ser ele instrumento base da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme preceitua o art. 182, § 1º e 2º da Constituição Federal, sendo sua elaboração obrigatória nos moldes preceituados pelo art. 41 do Estatuto da Cidade.

Além do plano diretor, tem-se outros instrumentos da Política Urbana listados no art. 4º, entre eles os institutos jurídicos e políticos que podem ser usados na implementação da política urbana, que são: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito.

Muitos desses instrumentos são regidos por legislação própria, como bem salienta o § 1º do art. 4º e, dentre os instrumentos mencionados, cabe destacar a regularização fundiária.

O acesso ao solo urbano e à moradia para grande parte dos brasileiros só foi possível por meio de mecanismos informais e ilegais, resultando em problemas de ordem social, econômica, urbana e ambiental, comumente em áreas impróprias ao uso. E o processo para a regularização abrange aspectos com abordagens específicas, que devem ser integrados e complementares entre si.

2.1 ASPECTOS INTER E MULTIDISCIPLINARES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.1.1 Fundiário

Engloba a pesquisa de documentos de existência da gleba, cadeia sucessória, plantas e cadastros existentes, a fim de possibilitar a titulação da terra.

2.1.2 Urbanístico

Concernente à provisão de infraestrutura e implementação de equipamentos comunitários e de lazer, regulamentando as interfaces entre as relações sociais e as formas de ocupação urbana.

2.1.3 Ambiental

Relativo às ações e programas preventivos e compensatórios para o meio ambiente.

2.1.4 Administrativo e fiscal

Concernente à inclusão das áreas regularizadas nos cadastros imobiliários e no planejamento municipal, promovendo, assim, suas atualizações para projetos urbanos da cidade, bem como para fins tributários.

2.1.5 Regulamentar

Relativo às certidões e averbações dos imóveis em cartórios.

2.1.6 Organizacional comunitário

Relativo à realização de campanhas elucidativas e de envolvimento da população no processo de regularização, com a participação dos moradores na manutenção das melhorias de infraestrutura e no controle urbano da área.

2.1.7 Social

Relativo à Promoção Humana, como a geração de renda, capaz de fixar os ocupantes na terra.

As ações não podem ser impostas pela administração pública. Devem ser pactuadas com os moradores, envolvendo a população nas principais decisões, em uma relação de confiança, e não de convencimento, tendo em vista os benefícios das intervenções urbanísticas e das melhorias que a Regularização Fundiária trará em prol dessa comunidade. Somente uma gestão compartilhada de políticas públicas integradas e integradoras será capaz de garantir a sustentabilidade do processo.

Uma abordagem mais democrática da Regularização Fundiária demanda o envolvimento de vários atores na discussão das propostas de intervenção, execução de projetos e obras, elaboração e aprovação de legislações, utilização de instrumentos e viabilização de recursos, como:

- Administrações municipais
- Cartório de registros imobiliários
- Defensoria Pública ou Serv. de Assistência Jurídica aos municípios
- Poder Judiciário
- Ocupantes da área a ser regularizada
- Ministério Público
- Câmara de Vereadores
- Organizações não governamentais e instituições

O Estatuto da Cidade coloca à disposição dos municípios uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, buscando integrar à cidade legal as áreas consideradas ilegais e combater a subutilização e especulação de imóveis urbanos.

2.2 PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O Plano Diretor Participativo (PDP) é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser condicionado por fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais e sociais inerentes à realidade de cada município em consonância com os interesses da população que participa ativamente de sua elaboração. Deve traçar as diretrizes e os objetivos da Política Urbana e de regularização fundiária, entre outras, além de consolidar os instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade para efetivação dessas políticas.

Além do Plano Diretor Participativo - PDP, o Estatuto da Cidade deu especial ênfase aos instrumentos jurídicos especificamente destinados à regularização fundiária e à reurbanização de áreas ocupadas informalmente por população de baixa renda, a seguir dispostos.

2.2.1 Usucapião Urbana (art. 9º ao 12)

Essa modalidade aplica-se para imóveis urbanos, particulares, com área de até 250 m², ocupados por 5 anos ininterruptos para fins de moradia e sem contestação judicial (oposição) por parte do proprietário legal. O beneficiário não pode possuir outro imóvel urbano ou rural. Caso o imóvel não se enquadre nesses critérios, o mais adequado é usar a Usucapião Ordinário previsto no Código Civil.

A Usucapião Urbana pode ser utilizada na modalidade individual ou coletiva. Nesta última, deve ser especificada a fração ideal de cada terreno. O título da Usucapião Urbana é sempre obtido por meio de sentença judicial.

Depois de homologado pelo Poder Judiciário, o título deve ser registrado no cartório imobiliário.

2.2.2 Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)

Inicialmente vetado no Estatuto das Cidades, foi introduzido por meio da Medida Provisória n. 2.220, de 4/9/2001, e dispõe sobre a obrigação de o Poder Público reconhecer, de forma gratuita, aquele que até 30/6/2001 possuir como seu, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, para sua moradia ou de sua família, imóvel público de até 250m², situado em área urbana, desde que não seja proprietário ou concessionário de qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. À semelhança da Usucapião Urbana, a CUEM será dada individualmente ou coletivamente. A Medida Provisória (MP) determina ainda que, em caso de ocupação em área de risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o poder público garantirá ao possuidor o exercício de direito para CUEM em outro local.

O título é efetivado por meio de contrato entre o poder público e o beneficiário, que deve ser devidamente registrado no cartório imobiliário. Em caso de recusa ou de omissão da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, pela via administrativa, perante o órgão

competente da administração pública, ela deve ser concedida por via judicial, sendo declarada pelo juiz mediante sentença e registrada em cartório de registro de imóveis.

Quanto aos imóveis comerciais, tem-se que, visando a estimular o desenvolvimento de atividades relacionadas a pequeno comércio, que, na grande maioria dos locais, já existe de forma clandestina e informal, a MP, em seu artigo 9º, facultou ao poder público competente conceder gratuitamente autorização para uso comercial àquele que comprove a posse anterior a 30/6/2001, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição.

2.2.3 Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)

Esse instrumento foi instituído pelo Decreto-lei n. 271/1967 e aperfeiçoado pelo Estatuto das Cidades, que autoriza sua contratação coletiva. A CDRU pode ser remunerada ou gratuita, aplicada em terrenos públicos ou particulares, por tempo certo ou indeterminado. É utilizada nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outro uso de interesse social.

A CDRU garante ao morador o direito real sobre o imóvel, sendo o título de outorga um contrato administrativo, que deve, porém, ser precedido de autorização legislativa para concessão do terreno.

2.2.4 Direito de Superfície

Permite que o proprietário do imóvel urbano possa transferir para outras pessoas o direito de superfície do seu terreno (solo, subsolo ou espaço aéreo) sem que a propriedade seja transferida.

Na regularização fundiária, esse instrumento representa um papel importante, ao permitir que o proprietário de uma área urbana ocupada informalmente conceda o direito de superfície à prefeitura, para que esta promova a urbanização e depois a regularização jurídica em favor da população ocupante. O título de transferência é a escritura pública, devendo ser registrada no cartório imobiliário.

Em áreas de domínio da união, além dos instrumentos jurídicos já descritos, estão previstos na legislação vigente os descritos a seguir.

2.2.5 Cessão de Uso

Prevista na Lei Federal n. 9.636/1998 (art. 18), consiste na outorga de uso privativo de imóvel do patrimônio da União (bens dominicais). Depende de autorização do Presidente da República, celebrada mediante termo ou contrato, em que estará definido o uso a ser exercido na área cedida.

Podem receber a cessão os Estados, os Municípios, as entidades sem fins lucrativos de caráter educacional, cultural ou de assistência social, bem como pessoas físicas ou jurídicas que exerçam aproveitamento econômico que mereça a cessão.

A cessão é dada por tempo determinado, sob os regimes de aforamento, ocupação ou permissão, além de concessão de direito real de uso. Implica transferir o uso do bem e não o domínio útil, salvo se for em regime de aforamento.

2.2.6 Doação

A doação é a outorga não onerosa e voluntária do terreno por parte de seu proprietário (poder público municipal ou particular) à população de baixa renda ocupante de Área de Interesse Social.

2.2.7 Compra e venda

Por meio de um contrato de compra e venda e escritura pública lavrada e registrada, o proprietário das terras (poder público ou particular) se compromete a transferir a propriedade aos moradores, mediante o pagamento de uma determinada quantia por parte destes.

2.2.8 Aforamento

É uma forma de utilização de alguns bens imóveis da União, como terreno de marinha e seus acrescidos, ilhas costeiras e oceânicas, de acordo com o Decreto-lei n. 9.760/1946. Implica repasse gratuito ou oneroso do domínio útil a terceiros (foreiros), que ficam obrigados ao pagamento de uma pensão anual, denominada foro, correspondendo a 0,6% do domínio pleno do terreno aforado (art. 101 do Decreto-lei n. 9.760/1946).

2.2.9 Ocupação

Foi regulamentada pelo Decreto-lei n 9.760/1946. Nesse caso, o ocupante não é um possessor, ele ocupa o imóvel sabendo que se trata de um bem público da União, e fica obrigado ao pagamento anual de taxa de ocupação, correspondendo a 2% do valor atualizado do domínio pleno para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à Secretaria do Patrimônio da União até 30 de setembro de 1988, e 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias para ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex-officio a partir de 1º de outubro de 1988.

A MP n. 292/2006 considerava a ocupação um ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, outorgado pela administração após análise de conveniência e oportunidade, requerendo o pagamento anual da taxa de ocupação das prestações devidas.

Além desses instrumentos jurídicos, o Estatuto da Cidade preconiza como instrumento urbanístico o das chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com o objetivo de incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos.

2.2.10 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As ZEIS representam o reconhecimento da diversidade das ocupações existentes na cidade e a possibilidade de construção de uma legalidade dos assentamentos, tanto na qualificação e na regularização das áreas ilegais, quanto na democratização do acesso à cidade provida de infraestrutura, regulando a atuação do mercado imobiliário.

Os objetivos do estabelecimento de ZEIS são:

- a) Inclusão social a partir de ações de promoção social, geração de emprego e renda e a oportunidade de acesso a terra legalizada;
- b) Previsão de serviços públicos, infra-estrutura, equipamentos comunitários e áreas livres de lazer e integração do tecido urbano informal à cidade formal;
- c) Introdução de mecanismos de gestão participativa para a sustentabilidade dos assentamentos que serão regularizados;
- d) Preservação ambiental a partir de ações direcionadas tanto à educação ambiental quanto à requalificação das áreas degradadas;
- e) Estabelecimento de padrões desejáveis de uso e ocupação do solo com parâmetros de ocupação dos lotes, recuos e coeficientes de aproveitamento de acordo com as características das ocupações locais e perfil social dos ocupantes, funcionando como um instrumento de inibição contra as ações especulativas do mercado;
- f) Aumento da oferta de terras para a população de baixa renda;

g) Regularização fundiária, assegurando juridicamente a posse dos lotes aos ocupantes de baixa renda.

As ZEIS, bem como todos os instrumentos descritos anteriormente, devem ser previstos no Programa de Regularização Fundiária e regulamentados em legislação municipal.

Nesse sentido, o objetivo da regularização fundiária se amplia como um compromisso público para garantir a permanência da população beneficiada no local.

CAPÍTULO III – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA CIDADE DE PALMAS COMO GARANTIA DO DIREITO À MORADIA

3.1 HISTÓRIA DE CRIAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS

A população brasileira, no final do século XIX, início do século XX, foi convocada para ocupar a região amazônica, iniciando o apogeu dos dois ciclos da borracha, ocorridos entre 1879 e 1912 o primeiro e o segundo entre 1942 e 1945.

A geografia da Região Amazônica com esse êxodo da borracha se transformou drasticamente, constituindo um ciclo importante da história econômica e social do Brasil, estando relacionado com a extração e comercialização da borracha. Esse ciclo teve seu centro na região Amazônica, proporcionando grande expansão da colonização, atraindo exploradores de riquezas de todas as partes do país, entre seringueiros, garimpeiros, mineradores e latifundiários e ajudou a erguer as Cidades de Manaus e Belém, capitais de Estado.

Contudo surgiram problemas de choques culturais e sociais e um processo de degradação ecológica irreversível, como consequência desse êxodo, que transformaram a geografia da região e levaram à morte milhares de pessoas.

O primeiro brasileiro com consciência política, ecológica e social a ter coragem de expor sua vida pela Amazônia foi Chico Mendes, que em 1960, com apenas 18 anos de idade. Preocupado com a desordem de ocupação, resultado da campanha desastrosa do Governo de explorar a borracha, começou a denunciar latifundiários, madeireiros e grileiros de terra, que invadiram, desmataram e extraíram as riquezas do solo.

Nesse contexto de lutas, das dificuldades enfrentadas no desenvolvimento de atividades focadas na defesa da terra, das questões sociais, da falta de cumprimento do Estado, em que se visualiza claramente um governo acéfalo, com estado pouco atuante, não há eficiência, assim, a natureza vem sendo substituída pela ação do homem. Por isso, no início do século XX, eclodiram as primeiras lutas armadas pela posse da terra.

Dessa forma, surgem os movimentos sociais no sentido de defesa da garantia do homem em prol da terra, tendo em vista que o Estado perdeu forças na luta voltada às questões primárias de posse, propriedade e regularização fundiária.

As atuais estruturas e paraestruturas legais, jurídicas e administrativas são verdadeiras armadilhas para os interessados em regularizar a posse de seus bens, seja pelo desconhecimento de toda uma geração que se mantém distante de saber que possui direitos de propriedade, às vezes até permitindo-se que ocupem terras que não podem ser suas, como no

caso de bens públicos, ou terras indígenas e devolutas ocupadas por particulares, protegidas constitucionalmente.

Com isso, tem-se que, diante da frágil implementação e aparência de programas assistencialistas e oportunistas, apesar das boas ideias quanto aos programas minha casa minha vida, o aumento do crédito imobiliário, capitaneado pela Caixa Econômica Federal, os movimentos sociais, tendem a lutar pela melhoria e aplicação dos instrumentos legais disponibilizados pela Constituição Cidadã.

Em 1988, foi aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte o projeto de divisão territorial que criou o Estado do Tocantins. A divisão partia do desmembramento da porção norte do Estado de Goiás, desde aproximadamente o paralelo 13°, até a região do Bico do Papagaio, na divisa do Estado com o Pará e o Maranhão. No entanto, a divisão vinha sendo buscada desde o período colonial.

Durante o ciclo do ouro (MENDE, *online*), a cobrança de impostos diferenciada gerou insatisfação junto a muitos garimpeiros e comerciantes da região norte da província de Goiás. As reivindicações eram contra o chamado “captação”, imposto criado para tentar a sonegação que taxava os proprietários pela quantidade de escravos que possuíam e não pela quantidade de ouro extraída, o que onerava demais a produção do norte. Por não conseguirem pagar as quantias presumidas de imposto, esses proprietários sofriam a “derrama” – imposto cobrado para complementar os débitos que os mineradores acumulavam junto à Coroa Portuguesa.

Os garimpeiros viam na província do Maranhão uma alternativa para o recolhimento de impostos menores. O governo da província goiana, com isso, temendo perder os rendimentos oriundos das minas do norte, suspende tanto a cobrança do imposto – voltando a cobrar somente o quinto – quanto a execução de dívidas (a derrama), o que arrefece a insatisfação das vilas mais distantes de Vila Boa de Goiás.

A ocupação da porção norte da província de Goiás era feita à medida que se descobria ouro. Para estimular o desenvolvimento dessa parte da província e melhorar a ação do governo e da justiça, foi proposta a criação de uma nova comarca, a “Comarca do Norte” ou “Comarca de São João das Duas Barras”, por Teotônio Segurado, ouvidor-geral de Goiás, em 1809.

A proposta foi aceita por D. João VI e, em 1915, Teotônio Segurado se tornou ouvidor na Vila da Palma, criada para ser a sede dessa nova Comarca. Com o retorno da Família Real para Portugal, as movimentações pela independência do Brasil e a Revolução do Porto (em Portugal), Teotônio Segurado, junto com outras lideranças, declaram a separação da Comarca do Norte em relação ao sul da província, criando-se a “Província do Norte”. Em 1823, é

pedido o reconhecimento da divisão junto à corte no Rio de Janeiro, mas esse reconhecimento foi negado, e houve a determinação para que houvesse a “reunificação” do governo da província.

O padre Luiz Gonzaga Camargo Fleury ficou encarregado de desmobilizar com os grupos autonomistas, que já estavam enfraquecidos por conflitos internos desde o afastamento de Teotônio Segurado, ainda em 1821, como representante goiano junto às cortes em Portugal. Durante o período imperial, outras propostas de divisão que contemplavam de alguma forma o norte de Goiás ainda foram discutidas, como a do Visconde de Rio Branco e Adolfo Varnhagen.

3.2 COMEÇO DO SÉCULO XX E A MARCHA PARA OESTE

Com a Proclamação da República, mudam-se os nomes das unidades federativas de “Província” para “Estado”, mas não houve grandes alterações na delimitação de divisas. As principais alterações ocorreram no Sul do País (com o conflito do Contestado entre Santa Catarina e Paraná) e no Nordeste. Entretanto esse cenário ganha nova dinâmica com o começo da II Grande Guerra (1939), quando surgem pressões para a criação de territórios fronteiriços (Ponta Porã, Iguaçu, Amapá, Rio Branco, Guaporé e Fernando de Noronha), para proteção contra possíveis ataques estrangeiros.

Nesse contexto, também surge um movimento pela ocupação dos vazios internos – a Marcha para Oeste – com a abertura de linhas telegráficas, pistas de pouso e construção de cidades, a exemplo de Goiânia. Apenas na década de 1950 o movimento divisionista ressurgiu com maior força, a partir da mobilização de personagens como o Major Lysias Rodrigues e o Juiz de Direito Feliciano Braga.

É dessa época (1956) a chamada “Carta de Porto Nacional” ou “Proclamação Autonomista de Porto Nacional”, que norteou esse esforço. Mas a oposição de lideranças políticas da região e a transferência do juiz Feliciano Braga para outra comarca fizeram com que o movimento enfraquecesse.

As modificações na organização territorial dos estados ficaram a cargo do Governo Central, e acabaram regidas por orientações políticas durante o período do regime militar. Exemplos fortes disso foram a fusão do Estado da Guanabara, pelo Rio de Janeiro (1975), e o desmembramento do Sul do Mato Grosso (1977). Nesse contexto, o deputado federal Siqueira Campos iniciou uma campanha na Câmara, em que pedia a redivisão territorial da Amazônia

Legal (com ênfase no norte goiano), uma vez que mesmo com investimentos de projetos como o Polocentro e Polamazônia, o norte do estado ainda tinha fraco desempenho econômico.

A campanha também foi apoiada por intelectuais, por meio do surgimento da Comissão de Estudos do Norte Goiano (Conorte), em 1981, que promoveu debates públicos sobre o assunto em Goiânia. A discussão pela divisão foi levada do nível estadual para o nível federal, em que a proposta foi rejeitada duas vezes pelo presidente José Sarney (1985), sob a alegação de o Estado ser inviável economicamente.

A mobilização popular e política da região norte fizeram com que o governador eleito de Goiás, em 1986, Henrique Santillo, apoiasse a proposta de divisão, passando a ser grande articulador da questão (GOIÁS, *online*). A efetivação dessas articulações deu-se durante a Assembleia Constituinte, que elaborou a nova Constituição Nacional, promulgada em 1988, e contemplou a criação do Estado do Tocantins, efetivamente, a partir do dia 1º de janeiro de 1989.

O Estado do Tocantins teve consolidada sua criação após grande luta política junto ao Congresso Nacional. Com isso, criou-se a cidade de Palmas, sua Capital (TEIXEIRA, 2009), planejada para ser o centro irradiador de desenvolvimento deste Estado. Sua evolução urbana tem chamado a atenção para a realização de estudos que buscam avaliá-la sob os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Sua construção objetivou, segundo os seus idealizadores, dar um novo impulso para o desenvolvimento do Estado, equilibrando, em termos geográficos, o seu crescimento econômico, articulando as áreas mais desenvolvidas das margens da Rodovia Belém-Brasília com as regiões estagnadas e ainda por desenvolver da parte leste do Estado.

Foi criada de forma planejada para receber seus novos ocupantes, visando a atender de forma democrática sua ocupação, o que se viu na formação da cidade. Entretanto assemelha-se bastante aos padrões observados em tantas outras cidades brasileiras e latino-americanas.

Essas afirmações podem ser comprovadas na medida em que se verifica que o processo de construção da cidade de Palmas baseou-se na formação de uma elite, estruturada a partir da concentração das terras urbanas e da centralização política, institucional, estrutural e econômica. Com relação à concentração de terras urbanas, parte dos terrenos mais valorizados ficou nas mãos de grupos dominantes política e economicamente.

O modelo utilizado para ocupação da cidade tendeu à formação de vazios ou de espalhamentos, por meio da descontinuidade na ocupação do solo urbano, em que parcelas/lotes ficaram, a princípio, sem uso, sendo utilizadas mais tarde para a exploração

imobiliária. As políticas de uso e ocupação do solo urbano que vigoraram desde o início da ocupação da cidade e os instrumentos urbanísticos foram utilizados para legitimar esse modelo de ocupação.

Dessa forma, em Palmas –, diferentemente dos padrões de outras cidades capitais, cujo processo de exclusão socioespacial e periferação decorre da expansão desordenada e não planejada do tecido urbano e por pressões posteriores do mercado imobiliário, similarmente ao que ocorreu no Distrito Federal – a expansão periférica e a segregação socioespacial foram instituídas pelo próprio poder público, em um processo legitimado por meio de legislações urbanísticas, de políticas de ocupação e, indiretamente, pelos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos.

O acesso à terra urbana e às melhores condições de moradia, na cidade, não se difere dos padrões das demais cidades brasileiras, constituindo um bom exemplo de como as cidades planejadas também encerram a insatisfatória condição de produtoras de espaços segregados.

Com isso, ainda nos primeiros anos de ocupação da cidade, um grande contingente de população migrante se instalou em áreas periféricas da cidade, antes que as quadras do Plano Diretor Básico fossem ocupadas, contrariando o processo de ocupação a partir do núcleo central. Os mecanismos de formação de preço e de acesso à terra designaram boa parte da demanda por moradia, sobretudo para os bairros satélites de Taquaralto e dos Jardins Aurenys (I, II, III e IV), bairros formados fora da área do Plano Diretor Básico, e para as quadras ARNO 31, 32 e 33, ocupadas, principalmente, por meio de invasões de terrenos.

O que se denota é que, ao longo de muitos anos, a moradia tornou-se uma questão mundial e, no Brasil, o processo histórico de urbanização das cidades brasileiras chegou a uma situação insustentável, caracterizada pela desigualdade e exclusão territorial.

A população de baixa renda foi passo a passo sendo excluída e empurrada para as áreas periféricas da cidade, sendo submetidas à moradia em uma situação precária, haja vista estarem muitas vezes habitando em encostas de morros, margens de rios, várzeas, áreas de proteção ambiental, ou seja, todas as regiões ignoradas pelo mercado imobiliário.

Destarte, não fosse apenas o fator social desse mote, deve-se enfatizar também os enormes prejuízos ambientais e urbanos ocasionados por essa situação precária e desumana, uma vez que o alojamento de pessoas nessas áreas tem como fator principal o desmatamento, o acúmulo de resíduos dos quais provocam enchentes e, com elas, o desmoronamento, sem contar a poluição, além de originar epidemias, violência urbana e outros males.

Pode-se dizer, de uma forma geral, que a grande maioria da população brasileira baseia sua vida no fato central de possuir ou não uma residência fixa. Estudos mostram que

moradores de favelas que se encontram em situação irregular na ocupação do solo tendem a considerar-se também como pessoas irregulares. Isso faz com que evitem qualquer tipo de contato com o poder público, deixando de chamar a polícia para resolver conflitos ou reclamar a políticos sobre a falta de água encanada ou rede de esgotos, por exemplo.

Esse fato ocorre porque os moradores não têm o intuito de chamar a atenção para a questão da irregularidade de suas moradias, fazendo com que essa parte da população viva totalmente de forma alienada na vida dentro do Estado, sendo privados de uma enorme série de direitos sociais e civis.

Nesse contexto, o direito enquanto ordenamento jurídico é produto humano, que tem por finalidade ordenar as condutas para a garantia do bem estar e da paz social. Assim, o que objetiva se busca no presente projeto é a operacionalização de soluções legítimas para as demandas relacionadas à forma de aquisição da propriedade para a população de baixa renda, de modo que sejam aplicadas políticas públicas voltadas no caso em tela para a regularização de áreas urbanas na cidade de Palmas, de modo que seja atendido o preceito social previsto na Constituição como forma de garantia dos direitos humanos.

3.3 CONSTRUÇÃO DE PALMAS COMO CAPITAL DO TOCANTINS E A NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA CIDADE DE PALMAS COMO GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS E DIGNIDADE HUMANA

A Capital do Tocantins, Palmas, cidade novíssima, surge como um advento cultural, e não apenas isso, mas com um papel cultural que vai se moldando na relação entre imaginário do poder e imaginário popular e entre o desejo dos dirigentes e as aspirações da sociedade.

Nesse momento, quando essas perspectivas teóricas começam a tomar forma mais expressiva na academia, esse objeto figura como um fenômeno sociocultural e espacial que interferiu no País de um modo mais detido do que pode parecer em princípio. A criação do “novo lugar” para onde se dirigiram “aventureiros” de todo País em busca de oportunidades, a continuidade da ideologia do desenvolvimento que fomentou ao longo do tempo o discurso e as políticas dirigentes numa transformação visível e palpável da paisagem. E, sobretudo, o culminar da cidade moderna à condição pós-moderna (SILVA, VCP, 2010, p. 294).

No processo de urbanização, ocorre a substituição do ecossistema natural por outro completamente diverso, que o homem organiza conforme suas necessidades de sobrevivência e segundo o poder que exerce sobre esse espaço.

Palmas teve o lançamento de sua pedra fundamental no dia 20 de maio de 1989 (CAVALCANTE, 2003)⁹, quando foi dado início à construção da última cidade planejada do século. Teve território desmembrado do antigo município goiano de Taquaruçu, que passou a fazer parte, como distrito, do município de Palmas, junto com Taquaralto e do município Porto Nacional. A capital definitiva do Estado do Tocantins foi instalada no dia 1º de janeiro de 1990, e os poderes constituídos foram transferidos da capital provisória, Miracema, para o plano diretor da nova cidade (TEIXEIRA, 2009).

Em dezembro de 1989, por meio da Lei Municipal n. 028/1989, o recém-criado Município de Taquaruçu do Porto foi transformado no Município de Palmas. Esse mesmo texto legislativo foi o responsável pela criação dos distritos de Taquaruçu, Taquaralto e Canela.

Assim restou disposto o texto legislativo:

Art. 1º - É transferido a sede do Município de Taquaruçu do Porto para a localidade de Palmas.

Art. 2º - Fica autorizado o Chefe do Poder Executivo Municipal a tomar as providências para cumprir o disposto no art. 1º desta Lei, antes da Instalação da Capital do Estado.

Art. 3º - Fica autorizado o chefe do Poder Executivo Municipal a abrir créditos suplementares, provenientes de receitas diversas e de excesso de arrecadação, para atender às despesas constantes desta Lei.

Art. 4º - Ficam criados os Distritos de Taquaruçu, Taquaralto, e Canela, com limites e confrontações a serem definidos em Lei Municipal, nos termos dos incisos XIV, do art. 58, da Constituição Estadual.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

O nome foi escolhido em homenagem à Comarca de São João da Palma, sede do primeiro movimento separatista da região, instalada em 1809 na barra do rio Palma com o rio Paranã. O grande número de palmeiras, espécie nativa da região, foi outro fator que influenciou na escolha do nome Palmas para a Capital do Tocantins.

Possuindo 26 anos apenas de existência, a última cidade planejada do século conta com uma população estimada, segundo fontes do IBGE (2010), de 272.726 habitantes, em uma área de 2.218.943 km², oferecendo uma boa qualidade de vida a seus moradores, com infraestrutura básica. Setenta por cento das quadras habitadas já estão pavimentadas. O

⁹ 20 de maio de 1989 ficou conhecida como a data de fundação de Palmas, sendo feriado estadual. A escolha do dia 20 de maio como marco para o lançamento da pedra fundamental de Palmas não foi arbitrária, está revestida de um significado simbólico. Essa data remete ao dia em que em Porto Nacional, no ano de 1956, fora realizada uma representativa manifestação em torno da Proclamação de Autonomista do Tocantins, um movimento que reivindicava àquela época a criação do Estado do Tocantins e fora liderado pelo Juiz Feliciano Machado Braga e por Osvaldo Ayres da Silva. Há, claramente, uma tentativa de apropriação simbólica dessa data para o estabelecimento de relações identitárias.

saneamento básico é levado a 70% da população e a água tratada a 98% dela. Em praticamente toda a cidade, há instalação de iluminação pública.

A cidade segue um plano diretor que privilegia as áreas verdes com espaços para o lazer. O meio ambiente recebe atenção especial da Prefeitura da capital do Tocantins. Preservar a natureza é a palavra-chave na cidade considerada uma das mais arborizadas do País. A produção anual é de um milhão e quinhentas mil mudas de plantas ornamentais, plantadas nos jardins, praças, canteiros e passeios públicos, distribuídos em toda a cidade.

Os programas desenvolvidos pelo governo no setor são voltados para a família e para toda a comunidade. A cidade também é referência no tratamento de combate a várias doenças, entre elas a hanseníase. Os programas de vacinação infantil são realizados com bastante sucesso. A educação é um dos pontos altos da capital, existindo baixo índice de evasão escolar, haja vista a existência de escolas em número suficiente que atendem os estudantes desde a pré-escola até a conclusão da formação acadêmica.

Planejada para ser a capital do Tocantins, Palmas foi criada em 20 de maio de 1989 (pouco tempo depois da criação do Estado) e instalada em 1º de janeiro de 1990, após a transferência da capital provisória, Miracema.

O primeiro passo para o planejamento da capital definitiva foi dado logo após a eleição do governador Siqueira Campos, em 15 de novembro de 1988, que solicitou levantamento para definir a localização de uma cidade que lhe possibilitasse ser um polo de irradiação de desenvolvimento econômico e social do Estado. O resultado do estudo determinou uma área localizada entre os municípios de Porto Nacional e Taquaruçu do Porto, a leste do povoado do Canela.

A instalação de Palmas só foi possível com a transferência da sede administrativa do município de Taquaruçu para Palmas, tornando o prefeito eleito de Taquaruçu, Felelon Barbosa, o primeiro prefeito de Palmas. Com essa decisão, Taquaruçu do Porto transformou-se em Distrito de Palmas, assim como Taquaralto e Canela.

Elevado à categoria de município com a denominação de Taquaruçu do Porto, pela Lei Estadual n. 10.419, de 1º/1/1988, foi desmembrado do município de Porto Nacional. Constituído do distrito sede, instalado em 1º/6/1989, em divisão territorial datada de 1988, o município é constituído do distrito sede. Pela Resolução n. 1, de 18/12/1989, é criado o distrito de Taquaralto e Canela e anexado ao município Taquaruçu do Porto. Pela Resolução n.º 28, de 29/12/1989, o município de Taquaruçu do Porto foi extinto, (mudança de Sede), passando o município a se chamar Palmas, e Taquaruçu do Porto passou à condição de distrito do município de Palmas. Em 1º/1/1990, o município de Palmas passa a ser Capital do Estado.

Pela Lei Municipal n. 33, de 13/2/1990, é criado o distrito de Canela e anexado ao município de Palmas. Em divisão territorial datada de 1995, o município é constituído de três distritos: Palmas, Taquaralto e Taquaruçu do Porto. Em 2001, em nova divisão territorial, o município é constituído de três distritos: Palmas, Butirana e Taquaruçu do Porto. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007.

O processo de urbanização do território brasileiro se define por três aspectos: a velocidade do processo, a quantidade de cidades novas e a ineficiência dos gestores urbanos.

Em Palmas, a mais recente capital administrativa planejada no Brasil, não foi diferente. Em vinte e seis anos, a cidade atingiu uma população de mais de duzentos 200 mil habitantes, e essa vitalidade, associada ao descompromisso institucional com o plano diretor, impediu que a cidade crescesse conforme planejado. Em uma tentativa de especular sobre alguns de seus desafios presentes e futuros, este trabalho, que apresenta uma síntese da formação de Palmas, visa a demonstrar que, com os meios legais, o Poder Público tem plena viabilidade de promover a regularização fundiária de áreas que ainda estão em desenvolvimento na Cidade de Palmas.

3.4 ESCOLHA DO LOCAL DA NOVA CAPITAL

Criado o novo Estado e eleito o governador, Siqueira Campos, começa a disputa pela localização da capital. Conforme previsto na Constituição Federal, o governo do Estado do Tocantins deveria se instalar em uma capital provisória até a escolha definitiva. Os estudos para a determinação do lugar da capital, entretanto, já avançavam em duas frentes: instalá-la em uma das cidades existentes ou escolher um sítio novo para construir uma cidade nova. A opção por Araguaína, no norte do Estado, além de estar situada próxima à área conflituosa de mineração e garimpo do Pará, disputaria influência no sul do Maranhão. A opção por Gurupi, no sul, poderia manter a capital sob a influência de Goiás, o que era contraditório com o esforço de separação dos dois Estados.

A opção pela construção de uma cidade nova se afirmava pouco a pouco. A estratégia, além de procurar escapar das disputas políticas consolidadas nas cidades eleitas como alternativas durante o processo de escolha, visava a intervir de uma maneira positiva sobre a organização do espaço territorial do Tocantins.

Estrategicamente, o governador Siqueira Campos identificou um quadrilátero de 90x90 km, situado no centro geográfico do Estado, como área geopolítica mais favorável à

construção da capital. Determinou ainda a elaboração de estudos de pré-seleção de áreas para que a assembleia constituinte do Estado escolhesse a mais adequada. O relatório que envolvia aspectos de topografia, hidrografia, paisagem, disponibilidade de infraestrutura, entre outros, definiu quatro áreas com potencial para implantar uma cidade do porte de capital de Estado.

Duas delas situavam-se à margem esquerda e outras duas à margem direita do Rio Tocantins.

Figura 1 – Principais cidades do Estado do Tocantins



Fonte: Chaves (2012).

Havia grupos pró-margem esquerda e pró-margem direita do Rio Tocantins. A margem esquerda já havia sido beneficiada pela construção da rodovia Belém–Brasília, com impactos inclusive no esvaziamento das cidades mais antigas da região, junto às margens do Rio Tocantins. A margem direita era tida como a mais atrasada do Estado. A disputa chegou a gerar especulação da criação, no futuro, de outro movimento separatista do território da margem direita, caso a capital fosse construída na margem esquerda. A decisão final foi

tomada por uma comissão especial do Estado, com decisiva influência do governador eleito. O sítio escolhido, um quadrilátero de 12x32 km, incluía terras das duas margens do Rio Tocantins, situadas nos municípios de Taquaruçu do Porto e Porto Nacional.

Todavia decidiu-se que a cidade seria construída em uma faixa de terra situada entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado de Canela, no município de Taquaruçu do Porto. De fato, essa região central, ainda pouco desenvolvida, mas com um povoamento considerável em torno de cidades como Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Paraíso do Tocantins, poderia ser positivamente influenciada pela presença da capital. Uma forte rede de cidades poderia ser formada no coração do Estado sob o impulso multiplicador da capital.

A Constituição Estadual, promulgada em 5 de outubro de 1989, definiu Palmas como a capital do Estado, estabelecendo a data de 1º de janeiro de 1990 para a transferência da capital de Miracema do Tocantins para Palmas. Antes, em 29 de dezembro de 1989, o município de Taquaruçu do Porto teve sua sede transferida para o local onde estava sendo construída a capital, e seu nome mudado para Palmas. A pedra fundamental de construção da cidade foi lançada em 20 de maio de 1989.

Figura 2 – Escolha do Local de Criação da Capital-Palmas



Fonte: Google imagens. Palmas/Tocantins.

Uma lei de 13 de fevereiro de 1990 anexou o Distrito de Canela ao novo município de Palmas. Outra lei, de 19 de dezembro de 1995, anexou também o Distrito de Taquaralto. O Taquaralto, portanto, faz hoje parte da cidade de Palmas, constituindo-se em bairro. A divisão distrital do Município de Palmas hoje inclui, além da sede, os Distritos de Taquaruçu e Buritirana.

O sítio urbano de Palmas tem limites bastante definidos e apresenta forte identidade paisagística. O sítio é formado por uma faixa de terra com baixas declividades, estendendo-se por uma distância média de 15 km entre a margem direita do Rio Tocantins e a encosta da

Serra do Lajeado. O rio, posteriormente o lago, e a serra estão alinhados no sentido norte-sul. A barreira natural formada pela serra está protegida da ocupação por uma reserva ecológica estadual, atingindo altitudes máximas que ultrapassam 600 metros em relação ao nível do mar. A altitude média da área do sítio indicado para a construção da cidade é de 260 metros. O lago formado pela Usina Hidrelétrica do Lajeado inundou uma significativa faixa de terra até a cota estimada de 212 metros. A área designada para implantação do plano básico está situada entre os ribeirões Água Fria e Taquaruçu Grande. Nessa região, entre os ribeirões Água Fria, ao Norte, e Taquaruçu, ao Sul, foi desenhada a área urbana de Palmas, com 11.085 hectares e capacidade para abrigar cerca de 1,2 milhão de habitantes.

Outras duas áreas – ao Norte do Água Fria, com 4.625 hectares, e ao Sul do Taquaruçu, com 4.869 hectares – foram reservadas à futura expansão da cidade, fazendo com que Palmas tenha, na realidade, potencial para conter uma população superior a 2 milhões de habitantes. Portanto, os recursos hídricos e a proteção de suas matas de galeria foram elementos determinantes para a configuração urbanística do macrozoneamento e do desenho da cidade. Trata-se de avanço no planejamento do território onde a bacia hidrográfica insinua a organização do território.

Figura 3 – Divisão Distrital Município de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

3.5 PLANO URBANÍSTICO DE PALMAS

O sítio urbano, com alguns limites bem demarcados pelo Rio Tocantins e pela Serra do Lajeado, sugeria uma planta linear para a cidade. O rio, o lago artificial projetado e a serra puderam garantir um bom enquadramento urbanístico e paisagístico da cidade no lugar.

Figura 4 – Divisão do território da cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

O eixo da rodovia estadual TO-132 (hoje TO-010) foi deslocado para leste, servindo de referência ao traçado viário. Acompanhando a cota de enchente do futuro lago, foi projetada uma via-parque junto à qual foram previstas amplas áreas verdes de lazer e recreação destinadas ao uso público.

As matas ciliares junto aos ribeirões foram preservadas, formando grandes faixas verdes, entremeando as quadras destinadas à edificação.

Entre a rodovia e a via-parque, foi projetada a Avenida Joaquim Teotônio Segurado, principal via da cidade, homenageando o pioneiro da luta regionalista do Tocantins. A Avenida Juscelino Kubitschek, cruzando a Teotônio Segurado, completa o traçado viário básico da cidade. No cruzamento dessas duas grandes avenidas, foram localizados os principais edifícios públicos do governo estadual e a Praça dos Girassóis, que simbolizam a cidade.

No local, estão o Palácio Araguaia, sede do Executivo, o Palácio João d'Abreu, sede do Legislativo, e o Palácio Feliciano Machado Braga, sede do Judiciário. Em torno dessa praça, foi prevista a localização de usos e atividades urbanas capazes de gerar centralidade, com bancos, escritórios, clínicas médicas, restaurantes, cinemas e mesmo edifícios mistos com apartamentos a partir do primeiro andar.

A opção por uma malha viária ortogonal, em xadrez, além de econômica e de se adequar bem ao sítio urbano, garantiu simplicidade quase didática para a implantação do plano. O sistema viário básico e os módulos de quadras são os elementos geradores e disciplinadores principais da ocupação urbana.

O sistema de quadras permite a grande flexibilidade da implantação, abrigando o uso residencial com densidade máxima prevista de 300 habitantes por hectare. A quadra padrão tem cerca de 700x700 metros, podendo abrigar uma população de 8 a 12 mil habitantes. Esse formato quadrado básico pode sofrer adaptações dependendo da posição da quadra e das condições do sítio urbano em cada trecho da cidade. As vias confrontantes com os limites das quadras formam um sistema de circulação arterial, enquanto dentro de cada quadra os loteamentos particulares progressivos vão definindo um sistema de arruamento vicinal com alamedas, de modo a garantir segurança aos pedestres, e áreas verdes indispensáveis ao conforto e ao lazer da população. Os cruzamentos dessas avenidas arteriais são em rótula, visando a disciplinar o trânsito e reduzir o risco de acidentes.

Figura 5 – Estrutura de cada quadra dentro da cidade de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, 2012.

De acordo com o plano urbanístico, uma vez implantada a rede básica de quadras, a partir da abertura das vias arteriais, cada uma delas seria objeto de parcelamento interno próprio, podendo as soluções variar em cada caso, inclusive quanto aos tipos construtivos permitidos para as edificações (casas, edifícios de apartamentos, residências geminadas etc.). Nos miolos das quadras, foram previstos equipamentos públicos básicos, como praças e escolas.

As quadras foram planejadas como unidades básicas de organização da vida urbana, vindo até mesmo nos dias atuais a servir de base territorial para a criação de associações de moradores na cidade. O comércio e os serviços de caráter vicinal, de afluência mais imediata e cotidiana da população, foram previstos para trechos mais ou menos regulares das vias arteriais formadas pelas quadras.

Nesse sentido, Velasques (2010) afirma que o projeto de Palmas faz o uso de algumas soluções de projetos de urbanismo modernistas, entretanto não se encerra exclusivamente a seguir os moldes da Carta de Atenas, como Brasília, o que desmancha a visão que sugere a crítica superficial e o senso comum, que caracteriza o Projeto Urbanístico de Palmas como cópia do Plano Piloto de Brasília. O autor acrescenta que

A proposta urbanística para a nova capital do Tocantins resulta, pois, de uma experiência contemporânea para o urbanismo pensado em sua época, cujo contexto histórico e os acontecimentos possuem inúmeras semelhanças com a concepção de Brasília – o que não poderia deixar de acontecer face à importância simbólica e urbanística, além da proximidade com a capital federal – ainda que referenciada não por este projeto, mas por outros, mais recentes e adequados às preocupações urbanas daquele tempo (VELASQUES, 2010. p. 219).

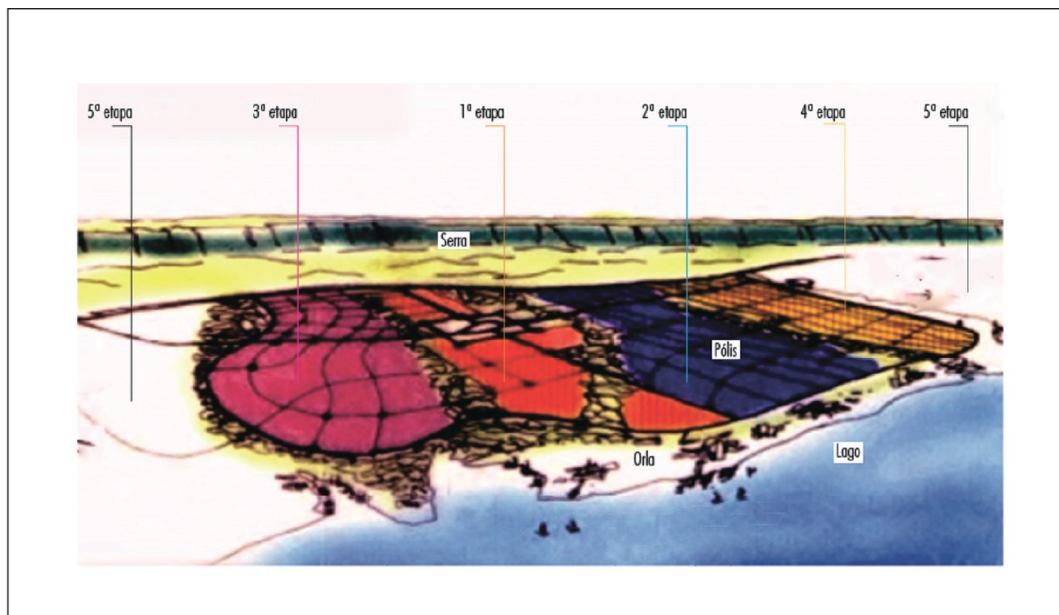
Como defende Souza (2010), desenvolvimento presume uma mudança social positiva atrelada aos valores culturais e particularidades históricogeográficas, pois “se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social” (SOUZA, 2010, p. 61).

No eixo da rodovia, foi prevista a implantação de comércio atacadista, indústrias e outras atividades de caráter regional geradores de tráfego de carga mais pesada. A Avenida Teotônio Segurado foi programada para abrigar grandes equipamentos públicos, comércio e serviços geradores de muito tráfego, como hospitais, sede da polícia, hotéis, shopping centers, supermercados, edifícios de apartamentos etc. Devido ao tipo de uso previsto para esse eixo e sua posição no conjunto do sistema viário da cidade, a Avenida Teotônio Segurado deverá se consolidar, como já vem ocorrendo, como um grande corredor de transporte coletivo de Palmas.

O plano urbanístico procurou evitar a excessiva separação das funções urbanas, abrindo possibilidades de convivência de usos compatíveis entre si, dentro de limites mínimos de segurança, conforto, bem-estar e configuração da paisagem urbana. Em alguns locais, foi prevista até mesmo a tradicional edificação de dois andares com comércio no térreo e residência no andar superior.

A estratégia de implantação do plano previu uma expansão controlada da urbanização. Uma vez aberto o sistema viário básico, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, de acordo com a demanda por espaços exigida pelo ritmo do crescimento urbano. Isso permitia, em princípio, evitar a dispersão das frentes de urbanização pela área total prevista para a cidade, garantindo o aproveitamento racional e econômico da infraestrutura dos serviços públicos que avançaria, por assim dizer, em ondas. O sentido da expansão das quadras obedeceria inclusive às declividades apresentadas pelo terreno para adequação das instalações de infraestrutura que pudessem se servir da gravidade, como o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais.

Figura 6 – Proposta de ocupação urbana sequenciada para Palmas



Fonte: Caderno Revisão do Plano Diretor de Palmas (PALMAS, 2005).

No processo inicial de implantação da cidade, o governo do estado tornou-se o grande proprietário latifundiário e, ao mesmo tempo, o promotor imobiliário, negociando as terras e os lotes com as empresas do ramo imobiliário e com particulares por meio da CODETINS. Esta era uma empresa de capital misto que se responsabilizou por promover os loteamentos e vender os lotes e não se comprometeu com a implantação da infraestrutura (SILVA, 2012; PAZ, 2012).

A implantação integral do núcleo central, entre o córrego Brejo Comprido e o córrego Suçuapara, prevista para a primeira etapa, permitiria abrigar uma população estimada de cerca de 200 mil habitantes nos primeiros dez anos (até o ano 2000). Palmas, hoje, conta com uma população estimada até 2015, segundo fontes do IBGE (2010), de 272.726 habitantes, em uma área de 2.218.943 km², e o processo de implantação seguiria até a ocupação de toda a área reservada ao plano básico, quando, então, a cidade atingiria a população total de 1,2 milhão de habitantes.

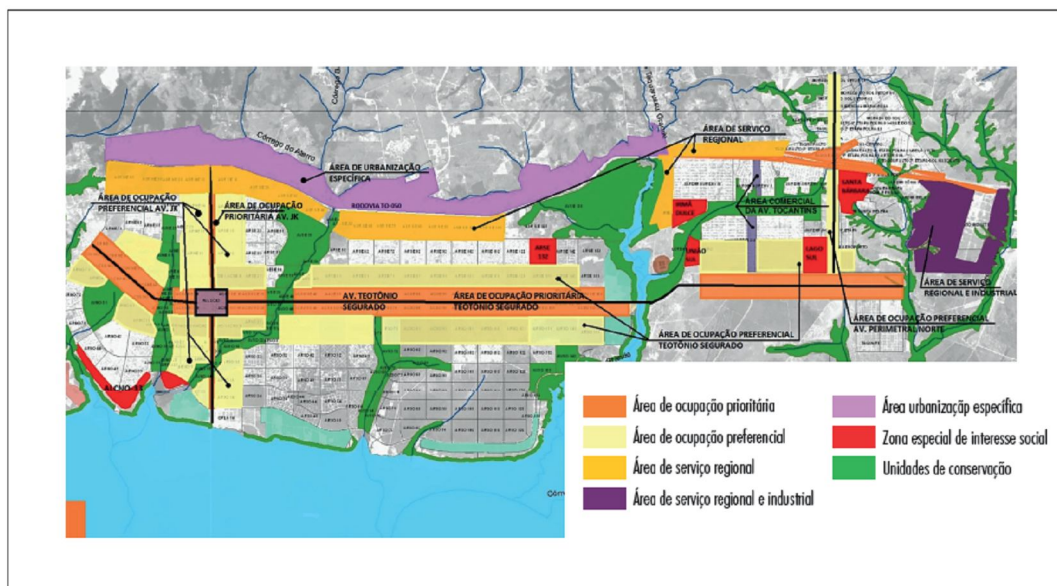
Palmas foi concebida como uma cidade aberta. O plano urbanístico e a estratégia de sua implantação consideraram que uma cidade, antes de ser um produto acabado, é um processo sem fim. Na verdade, um plano não deve ser somente um desenho ou uma forma preconcebida. Um plano de cidade deve ser, antes de tudo, um jogo com definições básicas sobre a organização do espaço urbano e regras mínimas que orientarão sua implantação no tempo. A gestão pública do processo de evolução urbana é que – inspirada na correção

original do plano urbanístico – deveria cuidar do detalhamento, aperfeiçoamento e correção do plano, de acordo com as exigências de cada contexto. Todavia o processo de gestão da implantação da cidade por parte do governo foi orientado principalmente por questões políticas em detrimento das orientações do plano diretor.

O resultado desse processo é uma cidade fragmentada em parcelas, que apresenta duas realidades opostas: de um lado a cidade formal, rica em espaços de lazer, repleta de padrões e formalismos modernistas; de outro lado, a cidade informal, repleta de irregularidades, o “lugar dos excluídos”.

Os principais atores que atuam sobre esse processo são o capital privado e o Estado, ambos orientados pela dinâmica capitalista.

Figura 7 – Mapa do ordenamento do solo do município de Palmas aprovado pela Lei n. 155/2007 (PDPP)



Fonte: adaptado de Palmas, 2007.

Com a criação do Estado do Tocantins, de fato, novas perspectivas se abriram para a sua economia agropecuária bem como para as suas cidades, com destaque para Palmas, que é considerada o novo polo de escoamento da produção do agronegócio da região da nova fronteira produtora de soja, conformada pelos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins (LABRUNA; PEREIRA, 2011).

Quando da criação do Estado, em março de 1989, foi criada a Comissão de Implantação da Nova Capital (Novatins). O agente principal de implantação de Palmas, desde

a sua origem, foi o Poder Público, já que a cidade foi fundada por razões político-administrativas.

O primeiro governo estadual doou lotes em Palmas de várias maneiras: lotes fora do desenho do Projeto Urbanístico, na não-cidade, para os mais pobres, formando bases eleitorais; lotes aos funcionários da prefeitura e do governo, seguindo a lógica dos funcionários com menores salários mais distantes do centro administrativo da cidade; e lotes em áreas nobres por comodato para os políticos no interior, para garantir apoio político.

Ainda adotou a política de “dação em pagamento”, que consistia na troca de terras por serviços prestados ao governo. Essas terras eram lotes e glebas situados na primeira e segunda fase de ocupação da cidade, bem localizados e sem nenhuma regulamentação a tempo para ocupação dos mesmos, o que possibilitou vazios urbanos e a especulação imobiliária que continua ainda hoje na cidade (OLIVEIRA FILHO; 2012; REGO, 2012; SILVA; 2012).

Como Capital do Estado, Palmas é, ao mesmo tempo, sede dos governos estadual e municipal. A função de governo é a principal força motora da criação e do desenvolvimento da cidade. A necessidade de instalação imediata dos governos exigiu prioridade para os investimentos na construção dos edifícios públicos.

Algumas instalações, como a própria sede do governo estadual, foram construídas provisoriamente até a conclusão dos edifícios definitivos. O Palacinho, como ficou conhecida a sede provisória do governo estadual, hoje está tombado como bem do patrimônio histórico da cidade.

Figura 8 – Lançamento da Pedra Fundamental



Fonte: Pietro (1989).

Foi também priorizada a implantação do sistema viário principal e da infraestrutura básica, como abastecimento da água, energia elétrica, hospital e outros serviços e equipamentos indispensáveis. As empresas, em um Estado que procurou nascer já com um perfil privatista, foram chamadas a complementar o investimento público na construção da cidade.

O impacto da fundação de Palmas atraiu gente de quase todos os lugares do País. A posição geográfica do Estado no Brasil, fazendo fronteira com seis outros Estados e situado em uma região de transição entre o Cerrado, o semiárido do Nordeste e a Floresta Amazônica, tornou Palmas um lugar de fácil afluência de migrantes de várias origens. Havia também o agravante da ausência de cidades próximas com força de contenção e triagem de parte dessa migração para Palmas.

Os que se estabeleceram na cidade manifestaram vínculo e identidade com o lugar, assumindo compromissos de longo prazo com a decisão de se estabelecerem em Palmas.

Como costuma ocorrer nesse tipo de empreendimento no Brasil, são os mais pobres que se fixam primeiro e em maior número. O controle sobre esses novos grupos sociais, experimentando uma convivência recente e sujeita a tensões, inspirou a edição de uma lei seca

no território da cidade em construção. Apesar disso, a força empreendedora dos pioneiros venciu pouco a pouco os céticos e os descrentes na decisão da construção e no futuro da cidade.

A primeira grande desapropriação de terras, realizada pelo Estado, ocorreu em abril de 1990 e atingiu 24 propriedades na área destinada ao plano básico da cidade.

As principais fazendas desapropriadas foram Suçuapara e Triângulo. A venda dos lotes foi iniciada por leilão público, em janeiro de 1990.

Figura 9 – Vista aérea de Palmas/TO (Área Central)



Fonte: Lopes (1990).

Com o avanço da urbanização, o Estado desapropriava terra rural e vendia terra urbana já valorizada pela ação governamental, estratégia que permitiu a formação de algum capital para investimento (TEIXEIRA, 2009). A estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual. Os mecanismos de formação do preço e de acesso a terra dirigiam boa parte da demanda por moradia, sobretudo para os bairros de Taquaral e Aurenys, projetados pelo próprio governo e situados fora da área do plano básico.

Ocuparam, portanto, o território destinado à expansão urbana norte, quando deveriam ser implantadas após a urbanização de 70% da área projetada pelo plano diretor.

Esse processo deveu-se, em grande parte, a políticas de governo deliberadamente de segregação da população mais pobre, antecipando uma forma de organização do espaço urbano que o mercado imobiliário, por si só, talvez só pudesse construir ao longo de muitos anos. O resultado desse processo implicou uma baixa densidade na ocupação do solo, com impactos negativos nos custos de implantação da infraestrutura urbana.

Com o espalhamento da cidade e a restrição do número de contribuintes por quadra, a demanda por infraestrutura e serviços urbanos cresceu, pressionando a capacidade de resposta dos governos. Esse foi o caso da pavimentação de ruas, do abastecimento de água, da energia elétrica e da iluminação pública. O retorno desses investimentos, por outro lado, tornou-se lento, reduzindo a capacidade de reinvestimento, especialmente das empresas concessionárias. A expansão das redes de serviços fez crescer, também, os custos da sua manutenção. No caso dos serviços não autofinanciáveis, como a educação, o impacto sobre o orçamento municipal é significativo.

Houve invasões em áreas públicas e privadas, em áreas industriais e em área de preservação ambiental, como resultados marginais do processo de urbanização.

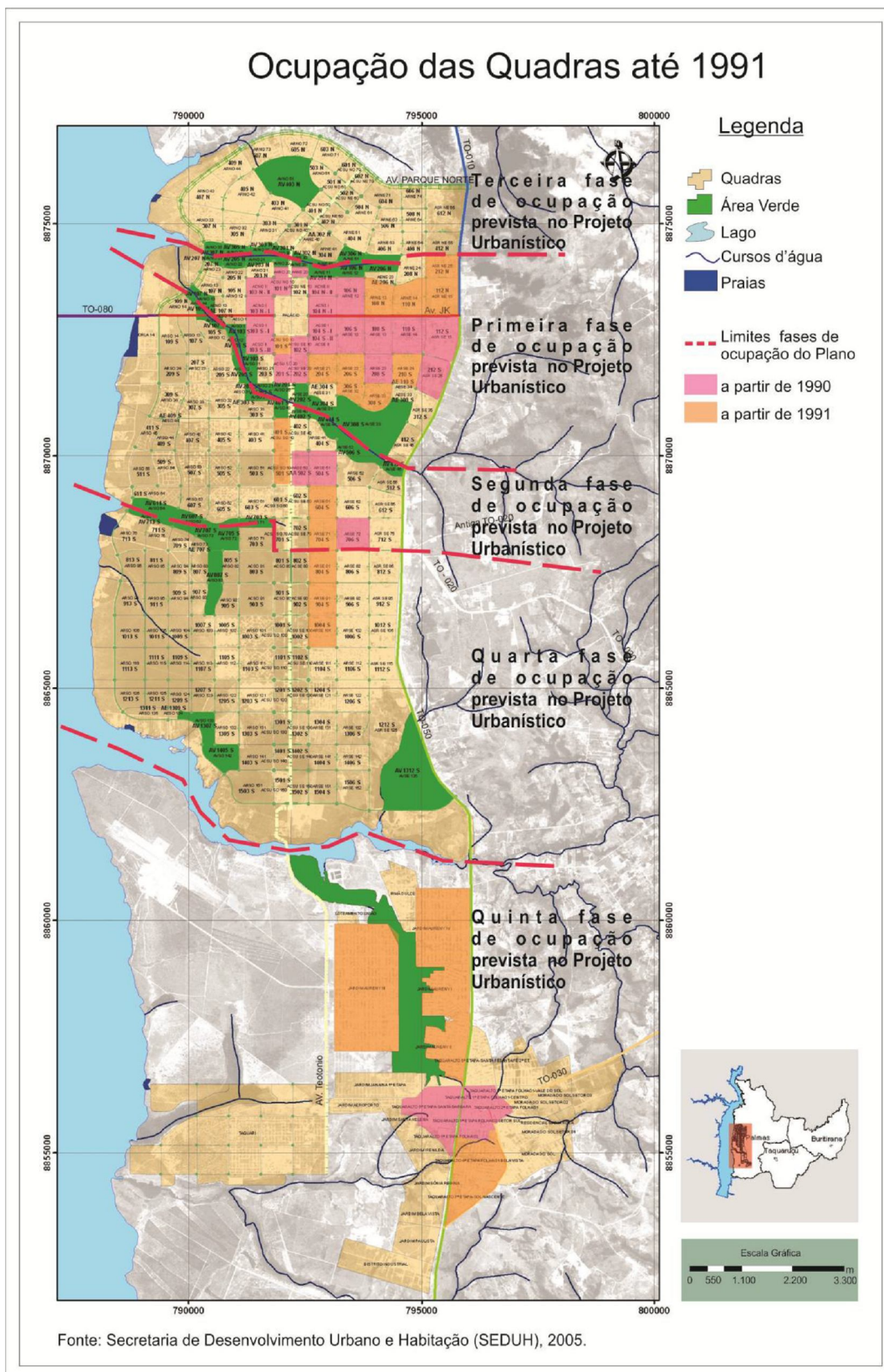
Os abrigos provisórios de lona plástica foram se constituindo na marca dos que não encontravam acesso fácil ao mercado imobiliário. Hoje, procura-se contornar essas invasões com o mínimo de tensões sociais, buscando-se inclusive preservar algumas diretrizes gerais do plano diretor da cidade.

A preocupação com a expansão da ocupação urbana e, sobretudo, das invasões para além do plano básico, fez surgir um grande loteamento de sítios de recreio no entorno da cidade, como estratégia de contenção. Na realidade, essa estratégia veio agravar o problema da ocupação urbana espraiada.

Na Vila União, área de invasão ao norte da cidade, a iniciativa de consolidação do assentamento pôde atingir bons resultados com o emprego de tecnologias apropriadas e a participação dos moradores na construção das casas. Os outros assentamentos ao norte tornaram-se áreas onde os níveis de pobreza, desemprego e dependência dos serviços e equipamentos públicos são altos.

O Taquaralto, que já era um povoado antes mesmo da fundação de Palmas, já apresentava um comércio próprio que atendia as necessidades locais. A região chamada Aurenys foi implantada em etapas, com participação de alguns poucos financiamentos federais.

Figura 10 – Quadras até ocupadas 1991



Esse processo evidencia o surgimento de núcleos carentes, em contradição com a cidade planejada na sua ocupação e expansão. Na verdade, a população foi empurrada para as áreas de habitação popular, longe da cidade planejada, assim, com o impacto na ocupação territorial, vislumbra-se que o plano diretor já foi corrompido, desvirtuado e até mesmo desconhecido.

A questão da ocupação territorial reflete a ineficiência do processo de implantação da cidade. O custo por habitação de urbanização é cinco vezes maior do que o previsto pelo plano. Os reflexos são enormes, quanto à implantação e à prestação de serviços de segurança, saúde, transporte coletivo, limpeza urbana, habitação etc. Palmas têm, portanto, desafios pela frente. O principal deles é promover o adensamento das áreas urbanizadas evitando novos loteamentos que produzam vazios urbanos. Com isso, talvez se consiga devolver a Palmas os princípios de ordenamento territorial estabelecidos pelo plano diretor.

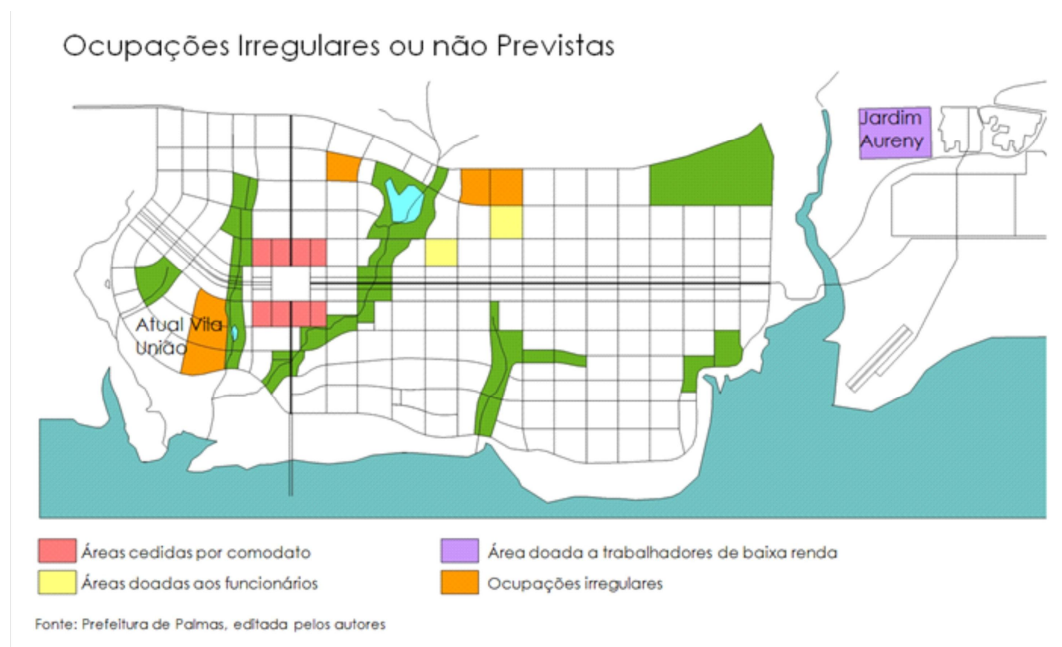
3.6 OCUPAÇÃO IRREGULAR EM PALMAS

Em Palmas, ao invés de serem destinados segmentos da cidade às reservas, esses espaços foram privatizados e supervalorizados, desordenando o plano e, conseqüentemente, a ocupação, destinando outros fins para esses espaços. Percebe-se, assim, os porquês da busca pelas centralidades em Palmas e, conjuntamente, os porquês do não interesse das lideranças políticas em dinamizar esses espaços, desvinculando e homogeneizando as classes econômicas presentes no interior da cidade e aprofundando a divisão das classes e, ainda, favorecendo os setores hegemônicos da sociedade palmense. Com a (re)produção desses espaços desestruturando o plano diretor inicial, novas relações são (re)criadas, o processo de desumanização da cidade é agravado e a cidade torna-se estranha a seus moradores. Carlos (1994, p. 33) afirma que

[...] pensar numa cidade humana, num novo urbano significa a superação da atual ordem econômica, social, jurídica, política e ideológica. As conquistas democráticas colocam-se como fundamental prioridade para o avanço em direção à construção de uma nova sociedade [...].

Assim, o espaço assume a lógica dinâmica dessas lutas, construindo representações simbólicas hegemônicas e representações simbólicas encobertas, que são espacializadas de modo a revelar as desigualdades quanto o direito e o acesso aos espaços na cidade.

Figura 11 – Ocupações Irregulares em Palmas



Fonte: Prefeitura de Palmas, 2012.

O uso intenso do solo, aliado à falta de planejamento das atividades urbanas como é de conhecimento, tem causado disfunções espaciais e ambientais que vêm repercutindo na qualidade de vida do homem. Isso atinge de um modo mais complexo e intenso a população menos afortunada financeiramente que, muitas vezes, sem conseguir acesso à moradia, concentra-se em áreas irregulares, inadequadas à habitação.

É preciso compreender o desenvolvimento urbano como uma especificação do desenvolvimento socioespacial geral. Ele se caracteriza por “uma mudança positiva das relações sociais e da organização espacial” (SOUZA, 2006, p. 126) e promove a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social. A promoção do desenvolvimento urbano aparece como objetivo imediato e evidente do planejamento e de uma gestão urbana.

Os impactos ambientais decorrentes da ocupação de áreas urbanas inadequadas estão relacionados a diversos fatores, dos quais se destaca o pouco conhecimento do ambiente, das dimensões fiscais, político-sociais, socioculturais e espaciais de cada lugar.

Os loteamentos irregulares e clandestinos têm sido verificados em diversas localidades do Brasil e têm trazido inúmeros problemas aos gestores públicos e à população menos esclarecida, muitas vezes vítimas da ação inescrupulosa de estelionatários que vendem imóveis inadequados e sem condições para enfrentar os trâmites legais da regularização fundiária.

Carlos (2011, 69) destaca que a sociedade, por meio da ação de produzir-se em um espaço determinado, também produz um espaço que lhe é próprio, assim, “a produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria”.

Já em 1937, por ser tido como um fenômeno social generalizado os problemas relacionados com o uso inadequado do solo, vivenciado por diversas cidades brasileiras, essa situação motivou a edição de uma legislação que, a essa época, já tentava disciplinar e regulamentar a criação de loteamentos e as vendas de terrenos em prestações, haja vista que a irregularidade urbana é um dos problemas mais graves a serem enfrentados por administradores e administrados.

Palmas, apesar de ser uma cidade planejada, não está livre desses problemas relacionados ao crescimento urbano desordenado. Nem o planejamento, nem a pouca idade livraram a mais nova capital do País das dificuldades decorrentes de uma ocupação urbana irregular, pontuada pelo surgimento de loteamentos ilegais e clandestinos, instalados graças à ocupação urbana irregular na cidade.

O tema leva a um amplo debate, que se mostra necessário no sentido de que devem ser consideradas algumas definições sobre a função social da propriedade. Essa função se configura como expressão de conteúdo indeterminado e plurissignificativo, visto que passível de diversas valorações em relação a idênticos fatos sociais, dependendo de quem está interpretando, uma vez que, no Brasil, estima-se que a 35% da população urbana reside em locais inadequados, existindo uma carência grande de domicílios (CARVALHO FILHO, 2009).

O cenário nacional contemporâneo mostra-se repleto de inúmeras transformações de ordem econômica, política, social e cultural que, por sua vez, se adaptam aos novos modelos de relações entre as instituições, os mercados, as organizações, os governos e a sociedade. Isso resulta em esforços múltiplos para o crescimento e a punição dos responsáveis pela implementação e criação dos loteamentos considerados irregulares.

Diante das traçadas linhas, percebe-se a propriedade como puro direito subjetivo, ou seja, um interesse juridicamente protegido, que confere uma gama de poderes ao seu titular e correlatos deveres, a serem prestados ou observados por terceiros não proprietários.

Para uma melhor compreensão do tema, demanda que sejam ressaltadas algumas anomalias decorrentes das ocupações de terrenos pertencentes à Municipalidade em virtude de contratos irregulares de compra e venda ou simplesmente por concessão de alvarás para construção, sem que se procedesse à observância dos requisitos legais.

Nesse contexto, também se infere a construção de loteamentos na Lei Federal n. 6.766/1973, nos quais se verificam a venda de lotes a diversas pessoas e a existência de matrículas imobiliárias que têm por objeto uma fração ideal dentro de um todo maior, em face do não cancelamento da matrícula originária e da abertura de novas matrículas.

O urbanismo é visto pela sociedade como uma transformação. Os impactos ambientais decorrentes da ocupação das áreas urbanas estão relacionados ao pouco conhecimento do ambiente, das dimensões físicas, político-sociais, socioculturais e espaciais.

Áreas sem planejamento se ampliam, construções envelhecem e os problemas de urbanismo se multiplicam.

A segregação socioespacial em Palmas iniciou-se pela inclusão marginal (MARTINS, 1997) dos trabalhadores mais pobres no espaço urbano da cidade desde o início da sua ocupação, quando o governo estadual reservou áreas diferentes para classes sociais: as quadras centrais, como a Vila dos Deputados (ARSE 14), ARSEs (12 e 13) e ARNEs (12, 13 e 14) para o alto escalão do governo; para médios e pequenos funcionários e empresários as ARSEs (51, 61, 71, 72 e 81) e ARSO 41; e redutos dos pobres em Taquaralto, Vilas Aurenys e ARNOs (31, 32 e 33). Vale ressaltar que as ARNOs viraram redutos de pobres não por ação política direta, mas por pressão social decorrida por ocupação de lotes cedidos em comodatos e sem uso.

Assim a inclusão social dos indivíduos mais pobres no espaço urbano da cidade de Palmas foi uma inclusão marginal ou precária, sendo na produção ou no consumo de mercadorias no modo de produção capitalista (MARTINS, 1997). Assim, parte-se do princípio marxista de que o espaço urbano, como qualquer mercadoria, é uma produção social e envolve relações. O universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto da produção da cidade no capitalismo periférico.

Desse modo, a ainda nova cidade de Palmas apresenta problemas urbanos de cidade grande não por um processo longo de expulsão dos pobres do centro “degradado” da cidade, mas pela destinação de áreas fora da cidade para a localização dos mesmos desde os primeiros anos da construção.

Ainda apresentou uma ocupação espalhada que agiu contra a economia e a viabilidade da construção da cidade e em favor dos vazios urbanos e da especulação imobiliária.

Em suma, Palmas foi fruto de um Projeto Urbanístico que, além do desenho urbano do macroparcelamento, apresentava diretrizes de ocupação e implantação por etapas com a finalidade de promover o adensamento da cidade e sua viabilidade econômica. Entretanto, além do desenho urbano básico, pouco desse Planejamento (referente ao apresentado pelo

Grupo Quatro) foi efetivado pela Gestão Urbana. A cultura política dominante no estado do Tocantins e em Palmas promoveu a construção de uma cidade com base em um projeto, mas não uma cidade planejada.

O crescimento desenfreado das cidades e metrópoles brasileiras vem aumentando os assentamentos inadequados e ilegais, frequentemente ocupados pela população de baixa renda, ou seja, fruto de grande desigualdade social no País, constituindo, assim, uma variável determinante da configuração espacial do processo de urbanização brasileira.

Esses assentamentos irregulares e ilegais, além de se caracterizarem por precárias condições de vida, também contribuem sobremaneira para o agravamento do problema ambiental das cidades, visto que, com isso, as poucas áreas de preservação permanente terminam por ser ocupadas.

Em Palmas, a mais nova capital planejada do país, a situação não apresenta qualquer diferença de outras cidades nacionais. A expansão urbana, muitas vezes, decorre de inserção de espaços rurais ao tecido urbano. O crescente aumento dos loteamentos urbanos irregulares é espantoso.

Por ser uma capital com grandes vazios urbanos, baixa densidade populacional e uma especulação imobiliária assombrosa, justifica-se o aumento dos problemas urbanos relacionados à proliferação desses loteamentos irregulares.

Cabe destacar que os primeiros gestores da Cidade e do Estado foram os grandes incentivadores das invasões, concretizadas em bairros afastados da região central e que atualmente concentram metade da população do município.

Desse modo, segundo Henri Lefebvre (1994), a existência das relações sociais é real enquanto existência espacial concreta na medida em que produz um espaço e nele se insere e se realiza. Isso porque o processo de produção do espaço

[...] é fundado nas relações de trabalho entre o homem e a natureza, visto que a atividade do trabalho humano é considerada o processo produtor do espaço geográfico. Essa relação deve ser colocada como uma relação que necessita ser entendida em suas várias determinações, pois a produção da vida não envolve apenas a reprodução de bens para satisfação das necessidades materiais, é também a produção da humanidade do homem – o que significa que é o espaço na medida em que é realização do ser social ao longo do processo histórico (CARLOS, 1999, p. 63-64).

Observando-se a comercialização e a ocupação dos espaços urbanos, deve-se lembrar da atuação do mercado imobiliário, em que os lotes são direcionados a padrões específicos, por meio de diretrizes de crescimento urbano e suas necessidades.

No primeiro plano diretor, as primeiras quadras abertas não obedeceram à estratégia da equipe técnica, sendo as primeiras abertas na ARSE 51 e 72, justamente na área da segunda etapa de implantação da cidade. Essa urbanização desnor-teou os rumos do plano como estratégia de ordenamento e gerou uma nova realidade que, se por um lado descaracterizou-o, por outro, criou nova relação de pertencimento e de identidade, que só os novos processos e os atores sociais puderam proporcionar, contribuindo para a consolidação de uma sociedade diversificada e que molda os espaços da cidade.

Figura 12 – ARSE 72, Conjunto Residencial



Fonte: Caldas (1991).

Figura 13 – Construções na ARSE 72 na Capital



Fonte: Rodovalho (2012).

O crescimento da cidade desvirtuou-se do projeto original, agregando em seu desenho bairros afastados do centro e uma grande quantidade de vazios gerados pelo seu espalhamento. Isso tornou Palmas uma cidade com altos custos de manutenção, tendo de construir uma grande infraestrutura viária, de saneamento e de transporte.

Cada gestão aplicou e interpretou o plano, desfigurando a ideia inicial, deixando a sua marca na forma de ocupar o território ainda desabitado. Essas feridas são reveladas atualmente pelo esforço dos atuais gestores na tentativa de minimizar e solucionar os problemas causados pela sua apropriação indevida (COCOZZA, 2007).

Quando foram abertas todas as quadras na área do plano, calculava-se que poderiam viver ali com toda a estrutura necessária cerca de um milhão e duzentos mil habitantes. Na parte sul e norte, já estavam previstas áreas de expansão, que poderiam – depois de desenvolvida a área do plano – ser novas opções de ocupação para abrigar moradores novos.

A ação do governo fez com que a expectativa de formação da cidade, por etapas e cadenciada, em que a infraestrutura seria construída à medida que a malha fosse se expandindo, foi substituída por uma ocupação espalhada. O que deveria acontecer em 20 anos ocorreu em 10, e até hoje se paga por essa ação dos gestores.

Taquaralto foi o início da ocupação fora dos perímetros da cidade planejada. Hoje, é tida como a principal cidade satélite, como alusão a Brasília, com uma infraestrutura urbana constituída, se considerando como ponto de desenvolvimento industrial.

Próximo a Taquaralto, os bairros constituídos pelos jardins Aurenys, nome que foi reconhecidamente dado pelo Governador à época, José Wilson Siqueira Campos, para homenagear a sua esposa, constituem o início do maior impacto ambiental e urbanístico causado ao plano de Palmas.

O novo distrito ao sul ocupou uma área próxima a um fundo de vale, desprovida de infraestrutura e abrigando a população mais carente, que laborava na construção de Palmas. O amparo do Estado veio por meio de um lote, um pedaço de terra, uma parcela de sonho em que a infraestrutura mínima de habitabilidade não se fazia presente.

Um dos primeiros loteamentos irregulares da Capital Tocantinense, o Loteamento Santo Amaro, localizado na região norte da cidade, originou-se no início do ano de 2000, em decorrência do microparcelamento irregular de chácaras, nas quais os responsáveis possuíam apenas Licença de Operação (LO), concedida pelo Governo do Estado do Tocantins com o intuito de fortalecimento das atividades agrícolas pelos seus então ocupantes.

A ocupação irregular deveu-se pela proximidade com o plano urbanístico de Palmas, bem como pelo baixo custo dos lotes que, na época, eram fornecidos por meio de doações pelo Governo do Estado.

Veja-se que, no início do Estado, 1990, quando a cidade poderia abrigar todos os moradores de forma humana e com qualidade, nas inúmeras quadras a serem abertas, houve vasto povoamento de quadras periféricas, diante de doações de lotes aos moradores que vinham oferecer mão de obra para a construção da Capital.

O loteamento Santo Amaro, como outros hoje existentes, possui edificações, em sua maioria, de uso residencial, apesar de não possuir infraestrutura, contando apenas com sistema de abastecimento de água e rede de energia com iluminação pública, desprovido de um acesso viário urbano, de postos de atendimento público.

Esse loteamento possui área de intervenção abrangente, constituída pelas ocupações irregulares dos loteamentos Fumaça, Shalom, Água Fria, Santo Amaro e APMs (Áreas Públicas Municipais) irregularmente ocupadas, compreendendo áreas entre as Quadras ARNOs 41, 42, 43, 44, 61, 71, 72, 73, APP do Córrego Cachimbo, Shalom, Água Fria e Fumaça.

Conforme já mencionado, outro loteamento irregular encontra-se localizado no loteamento Taquaruçuzinho, distante de Palmas cerca de 30 km, instalado no Distrito de

Taquaruçu, próximo à Área de Preservação Ambiental (APA) do Córrego Taquaruçuzinho, na parte oeste do perímetro urbano do distrito.

Apesar de ser localizado em uma área de grande concentração turística, esse loteamento vive todos os problemas sociais referentes à moradia. Possui famílias em risco social, sendo, portanto, outro exemplo de loteamento irregular na cidade que conta com mais de 380 domicílios, o que totaliza aproximadamente 467 famílias de baixa renda instaladas e residindo precariamente no distrito, sem possuírem casa própria, vivendo em habitações insalubres, barracos e habitações precárias.

Não cessa aí o número de loteamentos clandestinos, precários e que expõem a população carente à condição subumana, e eles apontam tanto na região norte quanto na região sul.

Em um levantamento realizado pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, realizado em 2011, constatou-se a existência da implantação dos seguintes loteamentos advindos de parcelamento ilegal do solo em Palmas:

1. Loteamento da Chácara n. 06, (Chácara Las Vegas), na Cabeceira do Córrego Cachimbo;
2. Chácara Brilho Celeste;
3. Chácara Santa Isabel (Gleba Jaú, 6ª etapa, Vila União);
4. Chácara Represa n. 51
5. Chácara palmas n. 4, nas proximidades do Setor Santo Amaro;
6. Chácara Resplandecer do Sol, próximo ao Córrego Cachimbo (Loteamento Betel);
7. Chácara Brilho Celeste (Gleba Jaú, 6 etapa, Vila União)
8. Chácara Santo Antônio, próximo ao Córrego Cachimbo (Loteamento Betel);
9. Loteamento Bom Jesus ou Betel;
10. Loteamento nas proximidades do Jardim Santa Helena e no Jardim Santa Bárbara;
11. Chácara Água Fria n. 41 (Chácara da Maíra);
12. Chácara Olhos D'água, Setor Lago Norte
13. Loteamento Morada do Sol e sua área de entorno (Áreas Verdes 109 e 112);
14. Loteamento dos Lotes 106, 107 e 108 da Gleba Tiúba (Sítios Ecológicos Belo Horizonte e Vista alegre);
15. Loteamento Santa Fé (Parte do Lote 41), região de Taquaruçu;
16. Loteamento Setor Irmã Dulce;
17. Loteamento Área Verde do Setor Sol Nascente;
18. Loteamento nas proximidades do Clube ASSEMP;
19. Loteamento Áreas Verdes, Chácara 48 e 49;
20. Loteamento Marmelada, Km 10 da Rodovia TO-020;
21. Loteamento da Chácara 25, Km 02 da Rodovia TO-050.

A exclusão social é um dos principais marcos do processo de urbanização das cidades que possui uma visão econômica capitalista, pois acaba empurrando os mais pobres para áreas de menor valor econômico, ou seja, essas áreas são denominadas áreas de risco, sem serviços e infraestrutura adequada.

O que podemos ver no contexto atual de Palmas é que, apesar de sua história recente, já conta com um considerável número de ocupações irregulares e sofre com todas as repercussões ambientais de tais ocupações.

Com o passar dos anos, diante da condição estrutural de Palmas, devido a sua constituição principalmente de forma periférica, áreas que deveriam ser destinadas à proteção ambiental, que vêm a ser áreas de preservação permanente, áreas públicas municipais compostas pelos parques, jardins, escolas e outras, áreas reservadas para o escoamento natural das águas pluviais muitas vezes apresentam grande risco à saúde e ao bem-estar, acarretando, assim, um maior problema na parte socioambiental das cidades.

Para Maricato (1995), os fatos históricos mostraram que, junto com um intenso crescimento econômico, o processo de urbanização ocorreu com o crescimento da desigualdade, resultando em uma inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza e segregação urbana. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90, trouxe um forte impacto para o País, social e ambiental, ampliando as desigualdades sociais, e,

Se na década de 40 as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico, na década de 90 sua imagem passa a ser associada à violência, poluição, criança desamparada, tráfego caótico, entre outros inúmeros males (MARICATO, 1995, p. 29).

Conforme pode ser verificado no presente trabalho, Palmas foi criada posteriormente às conquistas dos movimentos de Reforma Urbana, em que foram criados dois artigos referentes à Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Apesar dessa nova sistemática, ela é implantada, ocupada e administrada sem expressar na sua estrutura urbana os anseios e as premissas da nova ordem jurídico-urbanística, principalmente no que trata da responsabilidade do poder Público Municipal ser o executor das políticas de desenvolvimento urbano e o garantidor do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana que devem ser previstas em Plano Diretor.

Da apreciação do conteúdo elaborado e devidamente pontuado por meio da legislação que regulamenta a regularização fundiária, da situação visualizada dentro do Município de Palmas, onde se denotam várias áreas de irregularidade, esses documentos possibilitaram uma maior compreensão de sua construção, implantação e ocupação, com uma visão que buscou a ação dos agentes promotores do espaço urbano, em especial o Estado, e os processos socioespaciais que se encontram no interior de um perímetro urbano.

Destarte, chegou-se aos desdobramentos desses acontecimentos do início da construção da cidade e suas consequências em Palmas hoje, 26 anos após sua fundação. Entre essas consequências, há diversos problemas urbanos, como a segregação em relação à classe ou grupos sociais que a compõem e ao espaço que elas ocupam, a ilegalidade, a fragmentação do espaço urbano, a alta especulação imobiliária e a inviabilidade da implantação de infraestruturas e serviços urbanos de qualidade para todos os moradores da cidade.

Destaca-se, no Brasil, nesse sentido, a manutenção da cultura política e das práticas arcaicas de dominação e conservação do poder – com bases no patrimonialismo, coronelismo e clientelismo, ou seja, relações sociais e políticas apoiadas nas trocas de favores e no aproveitamento privado da coisa pública – que foram determinantes para o processo de modernização e industrialização do País. “Pelo jeitinho, as demandas pessoais e interesses privados são acomodados e ajudam a manter o baixo entusiasmo pelas formulações de caráter geral e os interesses pessoais da nação” (NUNES, 2010, p. 13). A tradição da troca de favores perpetuou sua existência na história política do Brasil, apenas se renovando e se adaptando a cada contexto histórico.

Segundo Corrêa (1995), o Estado visa a criar condições para realização da sociedade capitalista em processos de acumulação e reprodução das classes sociais, pois cria mecanismos que levam à segregação residencial e sua ratificação.

O Estado tem desempenho abrangente, pois assume diversas funções, atua na organização espacial da cidade como grande industrial, consumidor de espaço, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sendo alvo constante de movimentos sociais urbanos. Atua efetivamente por meio da implantação de infraestruturas; na elaboração de leis vinculadas ao uso do solo, zoneamento e código de obras; na criação de instrumentos para regulação do espaço urbano, como o direito à desapropriação e cobrança de impostos fundiários e imobiliários. Sua ação é marcada por conflitos com os diferentes membros da sociedade de classes.

Maricato (2008) declara que, por meio desses processos, o acesso legal à moradia se torna travado para a maioria da população. Dessa forma, está travando o desenvolvimento urbano sustentável e fazendo das cidades brasileiras máquinas produtoras de irregularidades. No núcleo desse problema, está a valorização fundiária e imobiliária que “ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade ou ao exílio urbano na não-cidade” (MARICATO, 2008, p. 94).

O processo acelerado de urbanização brasileira foi caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social ou inclusão marginal e segregação espacial.

Em todos os percursos da história de uma cidade, entre os eventos especiais ou cotidianos, está presente a invisível e silenciosa teia da “legalidade urbana, ou seja, o conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço da cidade” (ROLNIK, 1997, p. 13).

3.7 PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PALMAS E INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO DISPOSTOS

O Plano Diretor é o regramento necessário para a efetivação de políticas públicas voltadas, sobretudo, à habitabilidade do espaço urbano, definindo critérios de ocupação, de utilização dos espaços e de destinação de seus imóveis.

O Estatuto da Cidade apresenta-se como a legislação federal, de aplicação em todo território nacional, porém descompromissado com a realidade local de cada Município. Não tinha como ser diferente, já que a competência legislativa federal para legislar sobre matéria urbanística reside no campo das normas gerais, cabendo ao legislativo municipal construir sua própria base legislativa quando se tratar de interesses locais.

Portanto, tem-se o Estatuto da Cidade como norma geral e os Planos Diretores Municipais como regramentos específicos, contextualizadores.

O Plano Diretor do Município de Palmas, representado pela Lei Complementar Municipal n. 155, de 28 de dezembro de 2007, por meio de seus artigos 25, 75, 77 e 78, regulamenta, respectivamente, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU progressivo) e a Desapropriação Sanção.

3.7.1 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas de Interesse Social são instrumentos urbanísticos que definem regras para o uso e a ocupação do solo nas cidades, e estabelecem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. Representam uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio e diferenciado para determinadas áreas da cidade. Existem dois tipos: as ZEIS Ocupadas, onde já há assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado; e as ZEIS de Vazios, áreas vazias ou

mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS).

Cada Município deve ter pleno conhecimento acerca do processo de ocupação de seus espaços urbanos. Todo planejamento urbanístico carece de prévia ciência de como a cidade é, e está sendo ocupada. Qual o setor de maior concentração populacional? Qual o setor de melhor infraestrutura? Qual a área que está subutilizada? Essas entre outras questões deverão ter respostas bem definidas para que se decida como, quanto e onde se deve despende dinheiro público.

A moradia, como já explanado, é uma garantia fundamental que deverá ser proporcionada, sobretudo, pelo Poder Público Municipal, em parceria com as demais esferas e com a iniciativa privada. Porém deverá ser oferecida de forma a atender outro princípio informativo constitucional: o da dignidade da pessoa humana. Portanto, trata-se da moradia digna o objeto a ser almejado.

Dentro dessa linha, a fim de estabelecer em determinada cidade as Zonas Especiais de Interesse Social, é necessário, inicialmente, realizar um amplo e detalhado levantamento dos vazios habitacionais existentes no Município. Posteriormente, quais desses espaços estão aptos a serem habitados, e definir quais são os vazios que deverão ser demarcados como ZEIS. Após, elaborar o Projeto de Lei, seguindo-se com sua aprovação junto ao legislativo Municipal.

Esse é o caso de um Município que não conta, em seu próprio Plano Diretor, com a incorporação das ZEIS. As ZEIS poderão estar previamente estabelecidas no Plano Diretor, como na hipótese de Palmas, que tem em seu artigo 25¹⁰ a especificação de todas as áreas consideradas de Interesse Social, ou simplesmente necessitar de uma Lei específica para tais delimitações.

¹⁰ Art. 25. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica, classificadas da seguinte forma:

I - ZEIS Tipo 1: Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13;

I - ZEIS Tipo 1: Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamento de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13 e loteamento “taquaruçuzinho”.

II - ZEIS Tipo 2: Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o Poder Público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda;

III - ZEIS Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e Estadual;

A instituição das ZEIS no perímetro urbano da cidade de Palmas só se mostrará apta a interromper o curso segregativo de sua política habitacional se for implantada nas áreas centrais, ou seja, onde se encontram os vazios urbanos. Do contrário, apenas representará uma determinação do Estatuto da Cidade sem qualquer proveito para a comunidade local.

3.7.2 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC

Trata-se do instituto previsto no artigo 5º, parágrafo 1º do Estatuto da Cidade, constituindo em obrigação imposta ao proprietário de imóvel situado em área incluída no Plano Diretor que não edifica, subutiliza ou não utiliza imóvel de sua propriedade, dando-lhe um aproveitamento abaixo do mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente¹¹.

Considera-se não edificado o imóvel sobre o qual não foi providenciado qualquer tipo de construção, mais conhecido como “terreno baldio”. Já o imóvel subutilizado é aquele sobre o qual, apesar de existir construção, esta não atinge, sequer, o índice legal permitido. Por derradeiro, o imóvel não utilizado é aquele que, apesar de ter uma construção sobre sua área, não é utilizada adequadamente.

Gasparini (2002, p. 26) define que

Parcelamento, edificação ou a utilização compulsórios como determinações de natureza urbanística, previstas em lei Municipal baseada no plano diretor, impostas pelo Município ao proprietário do solo urbano e a outras pessoas por ela alcançáveis, como o são os superficiários e os compromissários compradores com título registrado, cujos imóveis situados em áreas indicadas no plano diretor não são utilizados ou são subutilizados.

O instituto, apesar de legalmente previsto, depende, para implementação, de previsão específica junto ao Plano Diretor da respectiva cidade, a fim de que nele seja definida área ou áreas sujeitas ao parcelamento. Na lição de Vera Bueno (2003, p. 35), cabe à lei Municipal:

Especificar, por meio da delimitação da área atingida, as propriedades sujeitas à sanção. Também é ela que definirá, no caso de o plano diretor não o ter feito, os

¹¹ Art. 5º Lei Municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

parâmetros para aferição da adequada utilização da propriedade, estabelecendo a obrigação a que o proprietário descumpridor dos ditames legais está sujeito. Cabe, portanto, às várias leis específicas que serão editadas no tempo a concretização do plano diante de uma dada realidade fruto da dinâmica das cidades. São elas que devem 'fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação', observados os parâmetros determinados pelo Estatuto da Cidade.

Ainda complementado o complexo legal para que o instituto em tela seja aplicado, a mesma lei Municipal – Plano Diretor – deverá fixar o que seja imóvel com coeficiente inferior ao mínimo, conforme exige o parágrafo 1º, do art. 5º do Estatuto da Cidade.

Considerando o teor normativo do Estatuto da Cidade, especificamente quanto ao que esta mesma norma já prevê como hipóteses de cabimento do instituto em tela – parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – indaga-se quanto à possibilidade do Plano Diretor, lei Municipal, inovar, produzindo novas hipóteses de aplicação, podendo ser enquadradas como não atendedores à função social da propriedade imobiliária.

Não obstante essa possibilidade, coube ao Estatuto disciplinar o procedimento para a aplicação dos institutos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Deve o proprietário ser notificado previamente pelo Poder Municipal, a fim de que aproveite adequadamente o seu imóvel mediante a realização do comportamento por ele determinado, que, nos termos do Estatuto da Cidade, pode ser a edificação, o parcelamento ou a utilização.

Constatado que o imóvel está sendo subutilizado, o proprietário será notificado para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis (parágrafo 2º, artigo 5º). A notificação é feita por servidor Municipal ao proprietário do imóvel ou, sendo pessoa jurídica, na pessoa de quem tem poderes de gerencia ou administração (inciso I, do parágrafo 3º), ou por edital, quando frustrada a tentativa de notificação pessoal (inciso III). Nada impede, no entanto, que venha a ser feita pelo Cartório de Títulos e Documentos ou por via judicial. O que importa é a ciência efetiva do ato e não a forma ou por quem é feita a notificação.

Por se tratar de um verdadeiro procedimento administrativo, por meio do qual o não cumpridor da função social possa sofrer imposição de medida impositiva, necessário que antes mesmo da expedição da notificação já mencionada, o mesmo Poder Executivo Municipal se municie de elementos que demonstrem a situação alegada. Ou seja, deverá ser constatado previamente a não utilização ou a subutilização do imóvel, devendo, portanto, estar comprovada antes da expedição do referido ato.

Bueno (2003) opina em desfavor dessa exigência, considerando o texto literal da lei, ou, melhor dizendo, a ausência de texto legal expresso que preveja tal exigência. Para ela, não

haveria prejuízo para o proprietário, que teria oportunidade para defender-se contra o argumento de subutilização antes de sofrer qualquer prejuízo.

Porém, quanto à notificação, retrata apenas a intenção do Poder Público Municipal em oferecer ao proprietário a oportunidade de realizar voluntariamente o adequado aproveitamento do imóvel, segundo regras instituídas pela legislação Municipal, no prazo nela fixado, que, no entanto, por força do disposto no art. 5º, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade¹², não pode ser inferior a um ano. Atendido o teor da notificação dentro do prazo concedido, o proprietário deverá comprovar ao Poder Público Municipal o cumprimento da obrigação, protocolizando o seu projeto no órgão Municipal competente. Se aprovado, terá ainda o prazo de dois anos para iniciar as obras.

3.7.3 Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU Progressivo

O Município detém competência legislativa para incidência do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, que encontra previsão expressa no Código Tributário Nacional, artigos 32 a 34, além de sua fundamentação prevista no artigo 156, I, da Constituição da República. Trata-se de tributo que incide sobre a propriedade territorial urbana, podendo o sujeito passivo ser proprietário ou possuidor de imóvel localizado na área urbana do Município.

O seu caráter extrafiscal se expressa por meio de sua alíquota progressiva. Tal ocorrência se apresenta como um instrumento de realização de política urbana. Encontra-se previsto na Constituição da República e no Estatuto da Cidade e consiste na cobrança de alíquota progressivamente maior, no caso de o proprietário não cumprir a obrigação imposta pela Municipalidade de parcelar ou edificar o imóvel, adequando-o às diretrizes do Plano Diretor.

O artigo 182, parágrafo 4º, inciso II da Constituição da República permite ao Município impor o adequado aproveitamento da propriedade urbana, autorizando a cobrança de IPTU progressivo.

¹² Art. 5º [...]

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão Municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Já o Estatuto da Cidade traz a progressividade do IPTU nos seus artigos 7º e 8º do Estatuto da Cidade¹³, regulamentando o próprio dispositivo constitucional. Autoriza o aumento progressivo da alíquota até o prazo de cinco anos consecutivos, não excedendo duas vezes o percentual da alíquota relativa ao ano anterior, respeitando o limite máximo de quinze por cento. Ou seja, caso o Município aplique o limite máximo permitido, a alíquota progressiva não poderá ultrapassar a quinze por cento (15%) do valor tomado como base de cálculo para a cobrança do imposto, no caso o valor venal, conforme determina o artigo 33 do Código Tributário Nacional.

Não obstante se tratar de medida extrema, ou seja, só após a concessão de cinco anos para que a função social finalmente seja atingida, a manutenção da alíquota máxima poderá ser mantida por prazo indeterminado, ou seja, permanecerá enquanto o proprietário desatender à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar adequadamente o bem imóvel, conforme prevê o artigo 7º, parágrafo 2º do Estatuto da Cidade.

3.7.4 Desapropriação Sanção

Não se trata aqui de uma nova medida punitiva prevista pelo Estatuto da Cidade, mas apenas um desdobramento do não atendimento da punição, que é a progressividade do IPTU.

Com isso, o artigo 8º do Estatuto da Cidade, em disciplina do artigo 182, parágrafo 4º, III da Constituição da República, determina que a desapropriação-sanção do direito de propriedade incidente sobre imóvel urbano nos casos em que, mesmo tendo sido estabelecida a cobrança por mais de cinco anos do IPTU progressivo, o proprietário mantém-se inerte e não cumpre a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar adequadamente o imóvel.

Como a competência constitucional para a criação e cobrança dessa modalidade tributária, cabe igualmente a esse ente a legitimidade para a realização da desapropriação-sanção do imóvel que não realiza sua função social. Trata-se de poder discricionário, analisando a conveniência e a oportunidade, ou seja, o Poder Público Municipal que irá decidir-se quanto à desapropriação ou não do imóvel. Por essa razão, a desapropriação-sanção acaba por ser atuação privativa do Município.

¹³ Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Como qualquer desapropriação, haverá indenização do proprietário. Ocorre que a modalidade e a forma de prestação encontram-se prevista parágrafo 2º do artigo 8º, do Estatuto da Cidade¹⁴, e difere das demais modalidades de desapropriação.

O referido valor deverá representar o valor de cálculo do IPTU, no caso o valor venal do imóvel, descontada eventual valorização decorrente de obras realizadas pelo Poder Público na área de localização do imóvel, após a notificação para que o proprietário parcele, edifique ou utilize adequadamente o imóvel.

Interessante notar que, ao desapropriar o imóvel que não estava cumprindo sua função social, e ainda insistiu em assim permanecer por mais de cinco anos ininterruptos, ao passar para a esfera de propriedade da Administração Municipal, não o desonera da obrigação de dar ao imóvel aproveitamento compatível ao expresso no Plano Diretor, conforme se verifica pelo disposto no parágrafo 4º do artigo 8º¹⁵.

Nesse encargo de atuar na administração do imóvel recém-desapropriado, o Estatuto da Cidade permite ao Município que opte por transferir a terceiros a obrigação de aproveitar adequadamente o imóvel, valendo-se, para tanto, dos institutos da concessão de uso de bem público ou da alienação, mediante procedimento licitatório (artigo 8º, parágrafos 5º e 6º, do Estatuto da Cidade)¹⁶.

3.7.5 Consórcio Imobiliário

Trata-se do instrumento criado pelo Estatuto da Cidade para aplicação em áreas sub ou inutilizadas pertencentes a particulares, viabilizando a atuação, em parceria, do proprietário e o Poder Público Municipal, a fim de que seja implementada, ou aperfeiçoada, infraestrutura urbana.

¹⁴ Artigo 8º. [...]

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

¹⁵ Artigo 8º. [...]

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

¹⁶ Artigo 8º. [...]

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

No Consórcio Imobiliário, o proprietário transfere para o Poder Público Municipal um imóvel e este se responsabiliza por executar as obras de infraestrutura e urbanização (abertura de vias públicas, pavimentação, rede de água, iluminação pública), parcelamento ou até a construção das habitações. Em troca, o proprietário do terreno ganha alguns lotes das obras. Os demais lotes ou unidades habitacionais ficam para o Poder Público, que poderá comercializá-los, cedê-los ou utilizar qualquer modalidade para atender a população que necessita de habitação.

Esse instrumento também pode ser utilizado em conjunto com o IPTU Progressivo no Tempo: o proprietário transfere as obras de urbanização ou edificação para o Poder Público quando estiver sujeito ao IPTU Progressivo no Tempo. Além dessa utilidade, pode induzir e viabilizar a utilização de terrenos estratégicos para o desenvolvimento do município, urbanizando e edificando áreas específicas, para que, com isso, aumente a oferta de terra urbanizada para classes populares e viabilize empreendimentos quando o proprietário não possui condições de sozinho fazê-los. Sua efetivação pode se dar pelo próprio Plano Diretor do Município ou por Lei específica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Modelo de desenvolvimento socioeconômico que comandou a urbanização acelerada no Brasil produziu cidades fortemente marcadas pela presença das chamadas “periferias”. Dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia a não ser por meio de processos e mecanismos informais, e, em sua grande maioria, ilegais, autoconstruindo um habitat precário, vulnerável e inseguro em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de frente e fundo, bem como nas ocupações de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, beiras de reservatórios e rios. Tudo isso, resultante da combinação entre mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes.

Há muito o processo de desenvolvimento urbano informal não é a exceção, mas sim a regra de produção social de espaço urbano no Brasil. Trata-se de fenômeno estruturante da ordem urbana brasileira, e como tal tem de ser enfrentado, já que, em suas variadas formas, esse processo de acesso informal ao solo e à moradia tem aumentado a cada dia nas cidades grandes, médias e também nas pequenas cidades, gerando grandes problemas habitacionais.

Embora não se concentre em um único grupo social detido pela população mais carente, a produção informal do habitat entre os respectivos grupos precisa urgentemente ser enfrentada. Justifica-se essa preocupação devido às graves consequências socioeconômicas, urbanísticas, ambientais e políticas do fenômeno não apenas para os moradores dos assentamentos e demais localidades informais, mas também para as cidades, que sofrem com a ocupação desenfreada.

Nesse contexto, pode-se perceber os reflexos do processo de ocupação urbana: ao mesmo tempo em que ocorre a expansão, o desenvolvimento da cidade, vinculados ao crescimento comercial e residencial, evidencia-se o crescimento da essência dos mais carentes; ao mesmo tempo em que a cidade passava por um processo planejado de ocupação e expansão, grande parte de sua população era empurrada para áreas de “habitação popular”, para bairros criados fora do plano diretor originário ou mesmo para áreas de ocupação irregular.

Dessa forma, o processo de ocupação da cidade de Palmas, principalmente no que tange à moradia, reflete os padrões de dissociação – em que os indivíduos e os grupos perdem o contato físico e social com outros indivíduos e grupos, ocorrendo, assim, de forma natural, uma separação entre eles – das demais cidades brasileiras, com o agravante de que os próprios

mecanismos de planejamento da ocupação do espaço foram utilizados para reforçar esses padrões de exclusão. As características da exclusão de sua ocupação urbana são reforçadas pela intervenção pública na ocupação do espaço, via legislações de uso e ocupação do solo urbano, e pela forte exploração imobiliária caracterizada na cidade.

Apesar de tratar-se de uma cidade planejada, jovem, em pleno crescimento, Palmas possui diversas áreas periféricas com precários acessos e infraestrutura limitadas, onde o solo é menos valorizado e ocupado, principalmente por populações de baixa renda, que vivem em evidentes condições de precariedade econômica, social e ambiental, tendo, por consequência, a sua qualidade de vida e dignidade humana comprometidas.

Os vazios urbanos estão presentes nas áreas do plano básico, as mais valorizadas da cidade, e as maiores concentrações habitacionais, nas áreas periféricas.

O direito à moradia, aliado à dignidade da pessoa humana, não foi e não está sendo cumprido conforme preconiza a Constituição Federal, cuja efetividade se faz iminente.

É clara a supressão social, sendo possível afirmar que, em Palmas, reforça-se a tese da urbanização excludente. Isso porque criam-se áreas na cidade onde é comum a população mais pobre utilizar alternativas para o enfrentamento das dificuldades de acesso à moradia digna em sua luta de resistência no cotidiano, invadindo terrenos e prédios, fazendo ligações “clandestinas”, enfim, abrindo “brechas” para resolver suas carências em face da omissão e da demora do poder público.

O que pode ser denotado ao longo do projeto é que o fluxo migratório e o modo de produção vigente em Palmas contribuíram e ainda contribuem para uma segregação socioespacial contundente com as demais cidades brasileiras. Verificou-se, no caso de Palmas, que a população pobre reside fora do plano diretor com robustez do poder público atrelado a um perverso mecanismo especulativo e impulsionado pelo capital privado, apesar de as diretrizes do planejamento buscarem um crescimento gradativo da cidade.

Assim, ao refletir sobre as contradições existentes entre desejo e prática, projeto e planejamento, intenção, gestão e ação, levando em conta a evolução urbana da cidade de Palmas, conclui-se que nenhum planejamento, por mais bem intencionado que seja, é capaz por si próprio de desfazer com a cultura política nacional da gestão urbana viciada, patrimonialista, clientelista e constantemente submetida aos interesses econômicos. Não sendo, assim, possível analisar o Planejamento Urbano em um ambiente isolado do aspecto social que o determina como em um experimento científico.

A partir dessas constatações, compreende-se a importância de se rediscutir as políticas habitacionais e os instrumentos de gestão urbana da cidade, no sentido de torná-la mais

heterogênea com relação aos múltiplos usos da terra urbana e menos segregadora social e ambientalmente. Para tanto, vale ressaltar a importância de conferir às legislações urbanas vigentes um determinado grau de flexibilidade, pois, enquanto as legislações, em geral, são rígidas e requerem disponibilidade de tempo e de recursos (humanos, físicos e financeiros) para ser modificadas, a cidade continua extremamente dinâmica.

Em meio às mudanças vivenciadas e exercidas pelo judiciário, conjectura-se a possibilidade de intervenção direta deste, mediante provocação, determinando o cumprimento da função social do imóvel urbano à hipótese específica, pois, caso contrário, estaria descumprindo um compromisso constitucional, devidamente regulamentado e com eficácia plena.

Afinal, responsabilidades advêm da omissão, que poderá ser caracterizada na hipótese do executivo Municipal não colocar em prática todos os instrumentos legais que lhe são oferecidos.

Nesse sentido, os programas de regularização formulados em qualquer nível governamental têm uma natureza intrinsecamente curativa, devendo sempre, para terem sentido e serem sustentáveis, ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas, urbanas e habitacionais, em todas as esferas governamentais. Objetiva-se a intervenção no mercado imobiliário e o controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, visando, assim, a quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana, prevenindo a continuada produção ilegal das cidades.

Com essas considerações, tem-se que, além das políticas públicas já regulamentadas no Plano Diretor Municipal, deve-se ater o gestor público para melhor proveito das normas dispostas nas Leis n. 10.257/2001 e n. 11.977/2009. Os programas de regularização devem ser necessariamente combinados com a produção de novas ideias de moradia social e de lotes urbanizados para grupos de baixa renda, assim como devem ser operacionalizadas novas linhas de crédito oficial e financiamento habitacional para a população entre um e três salários mínimos, de modo a lhe possibilitar a aquisição de moradia digna. Também deve ocorrer a realização de um planejamento urbano includente e de gestão democrática dos instrumentos, mecanismos e processos de uso e ocupação do solo, de forma a induzir a ocupação de vazios urbanos e reabilitar os centros. Outro fato é a utilização de uma política pública fiscal e extrafiscal por parte do Município combinada com mecanismos de captura das mais-valias urbanísticas pelo ente Municipal e a criação de mecanismos e processos diversos para atrair o setor imobiliário formal para a produção regular de lotes urbanizados para a população de baixa renda, com preços viáveis e lugares adequados.

A regularização fundiária é um processo aberto que não pode ser reduzido a sua dimensão jurídica, havendo clara necessidade de ter a regularização jurídica de áreas e lotes. Deve-se trabalhar de forma conciliada com a regularização urbanística e ambiental dos assentamentos e de demais localidades irregulares ou precários, bem como com a introdução de programas socioeconômicos, tais como de geração de emprego e renda, além de outros programas governamentais que proponham a plena integração social dos moradores de assentamentos informais à economia da cidade e à sociedade urbana.

Destarte, com as propostas apresentadas, deve o gestor, em atendimento ao que está disposto na legislação, de modo a consentir com os anseios que a população necessitada, traçar estratégias, principalmente focadas nos seguintes quesitos: discutir a necessidade de revisão em alguma medida da legislação direta ou indiretamente ligada à questão da regularização fundiária; promover aproximação, diálogo, informação e sensibilização de atores jurídicos fundamentais no processo de regularização fundiária, como Juízes e Corregedores, Ministério Público, OAB e Faculdades de Direito, Registradores Públicos e outros operadores, visando, sobretudo, ao reconhecimento dos direitos coletivos consolidados pelo Estatuto da Cidade e a viabilizar o registro imobiliário dos mesmos; promover a prestação sociojurídica a organizações não-governamentais e associações de moradores para a propositura de ações da usucapião especial urbano e para o requerimento da concessão de uso especial para fins de moradia; e difundir uma nova cultura baseada no princípio da função socioambiental da propriedade urbana e da cidade.

O apoio financeiro tem o intuito de: identificar e centralizar recursos de programas já existentes ou a serem criados no âmbito do Governo Federal, que possam ser aplicados no financiamento de programas de regularização fundiária; captar recursos da iniciativa privada para a formação de parcerias público-privadas; e captar recursos de agências internacionais de financiamento e cooperação para apoio financeiro a programas de regularização fundiária.

O apoio urbanístico para: promover aproximação, diálogo, informação e sensibilização de atores essenciais como CONFEA, CREAs, IABs, FNA, FISENGE, Faculdades de Arquitetura e Urbanismo, Faculdades de Engenharia, Faculdades de Geografia, e outras entidades profissionais que atuam na área do urbanismo, para prestação de assistência técnica a custos mais baixos com padrões específicos no contexto de programas de regularização; e o enfrentamento dos problemas decorrentes da ocupação informal de áreas de risco e outras áreas de valor ambiental.

Por fim, o apoio administrativo e institucional deve promover a construção de bases de diálogo permanente com a prefeitura e órgãos municipais, visando a fortalecer a discussão da

regularização fundiária no contexto dos processos de elaboração de Planos e a disseminar o uso democrático dos processos e instrumentos de planejamento urbano, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, para minimizar a pressão dos ocupantes nas áreas regularizadas.

Portanto, a revisão das regulações urbanísticas municipais e dos parâmetros construtivos deve ser outro ponto de apoio, especialmente nas ZEIS. Deve-se montar um Banco de Experiências, Legislação e Leitura para orientar os programas municipais de regularização fundiária e promover traço sistemático de informações entre os agentes governamentais, visando a subsidiar os processos de tomada de decisão.

Destarte, como o direito à moradia é reconhecido tanto enquanto direito humano na ordem internacional, como também encontra amparo na Constituição brasileira, que o reconhece como direito fundamental social, e possuindo o sistema interno de proteção dos direitos fundamentais como o sistema internacional de proteção aos direitos humanos que reconhecem expressamente que a segurança na posse é parte integrante do núcleo de proteção do direito à moradia, só haverá a plenitude de sua concretização em termos materiais se houver a regularização fundiária.

Nesse contexto, integrando o direito fundamental social à moradia no conjunto dos direitos humanos, a regularização fundiária integra o âmbito de proteção do direito fundamental social à moradia. Assim, desconsiderá-lo como direito fundamental equivale a afastar o Estado brasileiro do cumprimento de seus objetivos constitucionais.

Com efeito, se a segurança na posse integra o que se entende por moradia digna, será inadequada qualquer ação estatal que considere o direito fundamental social à moradia com o mero direito a um teto, o que impede, inclusive, a análise das etapas da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

Diante da realidade social brasileira, marcada pelo crescimento desordenado das cidades e informalismo, o problema maior enfrentado não é de reconhecimento, mas o de concentração do direito à moradia, mormente diante do que se deve entender como moradia digna e do direito à segurança na posse ou de regularização fundiária.

O Município concentra a maior parcela da responsabilidade da promoção política urbana, em face do que dispõe a Constituição Federal, assumindo papel de protagonista no que diz respeito às ações e aos projetos de regularização fundiária.

Em sua totalidade, o presente projeto tem como viabilidade, portanto, demonstrar que todos os instrumentos jurídicos de regularização fundiária estudados e colocados à disposição podem ser utilizados pelo Município, a fim de fazer cumprir o seu papel na execução da

política urbana social. E isso resulta na superação de tais barreiras, condição imprescindível para a plena concretização do direito fundamental à moradia digna e à regularização fundiária no atendimento dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de. BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo: história e desenvolvimento**. 1995. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Construção Civil, São Paulo, 1999.

AITH, Fernando Mussa Abujamra. **O Direito à moradia e suas garantias no sistema de proteção dos direitos humanos**. 2001. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2001.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Da função social da posse e suas consequências frente à situação proprietária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. In: BARROS, Filipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à Moradia**. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Coleção: série relatórios de pesquisa. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1997

_____; SERPA, Cláudia Brandão de; FERNANDES, Edésio; COSTA, Fernanda Carolina Vieira da; GRAZIA, Grazia de; SAULE JR.; Nelson; LEÃO JR.; MARTINS, Paulo Silveira; ROLNIK, Raquel. **Regularização da terra e da moradia**. O que é e como implementar. Instituto Pólis, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ALONSO, Suelen. Urbanização no Brasil. **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/urbanizacao-no-brasil.htm>>. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

_____. **Urbanização no Brasil**. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/urbanizacao-no-brasil.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

ALVES, Fernando Brandão. In: LOBO, Manuel da Costa et al. **A Nova Carta de Atenas 2003**. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI. 2º Congresso Nacional da Construção, Faculdade de Engenharia, Porto, 2004. Disponível em: <http://paginas.fe.up.pt/construcao2004/c2004/docs/SAT_02_carta%20atenas.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2016.

ALVES, Orlando dos Santos Júnior; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Observatório da Metrópolis. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Letra Capital, 2011.

ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de Imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2013.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades** – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

_____. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. Porto Alegre: Coleção Habitare ANTAC, 2007.

BACARO, Vivian. **O direito de propriedade: caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social**. Vilhena: Revista Jurídica Acadêmica AVEC, 2006. Disponível em: <http://www.avec.br/site/biblioteca_revista.php>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BALTAR, Antônio Bezerra. Introdução ao planejamento urbano. Recife: 1957, In: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional e internacional comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS, Filipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à Moradia**. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro - São Paulo: Renovar, 2001.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BATTOCHIO, Mariana. A Constituição Federal, princípios e valores informadores do estado democrático de direito e dignidade da pessoa humana como parâmetro de interpretação jurídica. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 120, jan 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14221>. Acesso em: 1 set 2015.

BAZOLLI, João Aparecido. **Os Efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da Cidade de Palmas – TO**. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente). Universidade Federal do Tocantins – UFT, Palmas, 2007.

BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Regularização Fundiária & Direito à Moradia**. Curitiba: Ed. Juruá, 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. A Tímida Aplicação do Estatuto da Cidade Como Ferramenta para a Regularização Fundiária Urbana. **Revista ESMAT**. Ano 4, Número 4, Janeiro/Dezembro 2012.

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BIRKHOLZ, L. B. **O ensino do planejamento territorial**. São Paulo, 1967, Tese (Provimento de Cátedra) - FAUUSP.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: Polis; Brasília: UNB, 1989.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONINI, R. Polis. In: BOBBIO N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1983.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos Sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. 3. tir. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jan. 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 4 jan. 2016.

_____. Estatuto da Cidade. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 283, de 29 de agosto de 2013**. Altera a Lei Complementar 192, de 13 de outubro de 2009, que trata de Incentivo às Habitações Populares do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, na forma que especifica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2013/28/283/lei-complementar-n-283-2013-altera-a-lei-complementar-192-de-13-de-outubro-de-2009-que-trata-de-incentivo-as-habitacoes-populares-do-programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv-na-forma-que-especifica.html>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BUENO, Vera Scarpinella. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida**. Cartilha, 2009. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/cartilhaCompleta.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2015.

CALDAS, E. **ARSE 72, Conjunto Residencial**. Fotografia. Disponível: Acervo da Casa da Cultura, Prefeitura de Palmas, 1991.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: 34/EDUSP, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de desenvolvimento urbano e interior da câmara dos deputados. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Polis. **Estatuto da Cidade** – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Imprensa da Câmara, 2001.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Disponível em:

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=polit_habit_no_brasil_balanc_e_perspectivas.pdf >. Acesso em: 15 abr. 2015.

CARLOS, A. F. A. “Novas” Contradições do Espaço. In: DAMIANI, L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. C. L. **O Espaço no Fim do Século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999.

CARLOS, Ana Fani A. **A Cidade**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. **A (Re) Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

_____. **A Cidade**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTE, Maria do Espírito S. **O Discurso Autonomista do Tocantins**. Goiânia: UCG, 2003.

CHAVES, Fábio Barbosa. **A formação urbana do município de Palmas (1989-2012) e o direito de moradia**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Palmas, 2012.

CLARK, David. Urban World. Global City. Routledge. 1996 In: LOPES, Rodrigo. **A Cidade Planejada Intencional – O Planejamento Estratégico de Cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

COCOZZA, Glauco de Paula. **Paisagem e unidade: os limites do projeto urbano na conformação de lugares em Palmas**. 2007. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

_____. **Trajetórias Geográficas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COULANGES, Fustel de; DENIS, Numa. 1830-1889. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. 21. ed. Librairie Hachette ET Cie., Paris, 1910. In: BINI, Edson Bini. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos**: breve histórico da propriedade urbana no Brasil. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html>. Acesso em: 15 nov. 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado** – lei n. 10.257/01; lei do meio ambiente artificial. 5. ed. São Paulo: RT, 2012.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fioro. **Minha Casa, Minha Vida**: uma análise muito interessante. 2009. Disponível em: <<http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minhavidaanalise-muito.html>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
Fonte: SEDUH, 2011.

GASPARINI, Diogenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização brasileira**. Disponível em: <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. Acesso em: 1 jan. 2016.

GOIÁS (Estado). **Separações** – A criação do Tocantins. Disponível em: <<http://www.goias.gov.br/paginas/conheca-goias/historia/separacoes-a-criacao-do-tocantins>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

GOITIA, Fernando Chueca. **Breve história do urbanismo**. Lisboa: Presença, 1992.

_____. **Breve história Del urbanismo**: um recorrido por La organización de lãs ciudades, desde La antigua mesopotâmia hasta La actualidad. Madria. Alianza Editora, 1993. In: BARROS, Filipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à Moradia**. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

GONÇALVES, M. F. R. **Plano Diretor e o Município**: novos tempos, novas práticas. In: GONDIM, L.M. (Org.). Rio de Janeiro: IBAM, 1990.

HAROUEL, J. L. **História do Urbanismo**. Campinas: Papirus, 1990.

KRELL, Andréas. **Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais – um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LABRUNA, M. B.; PEREIRA, V. **Faces da Modernização Socioespacial das Fronteiras Capitalistas do Agronegócio na Amazônia Brasileira**: Análise dos Ajustamentos Territoriais da Soja no MAPITO e Nordeste Mato-Grossense. Rio de Janeiro: Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011.

LAGO, L. C. **Desigualdades e segregação na metrópole**: O Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**. Oxford, UK: Blackwell, 1994.

LEIBLER, L. MUSSET, A. Un transport hacia la justicia espacial? El caso Del metro cable y La comuna nororiental de Medellín, Colombia. **Scripta Nova**. Disponível em: <www.ub.es/geocrit/sn/sn-331-48.html>. Acesso em: 12 dez. 2015.

LIRA, Vera Nilva Rocha. A Ocupação Urbana Irregular em Palmas. **Revista Jurídica Ministério Público Do Tocantins**. Ano 5, Número 9, 2º Semestre, 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 1990.

LOPES, E. **Vista aérea de Palmas-TO (Área Central)**. 1990. Fotografia. Disponível: Acervo da Casa da Cultura, Prefeitura de Palmas.

MARCUSE, P. “Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice”. **Revue Électronique**. Justice Spatiale, Spatial Justice, 2009.

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

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

_____. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: Ilegalidade Desigualdade da Violência. São Paulo: USP, 1995. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

MARQUES, José Roberto. **Meio ambiente urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística**: função social da propriedade na prática dos tribunais. In: BARROS, Filipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à Moradia**. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da cidade**: lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDE, Luciano. Goiás - História, Geografia, Economia e Cultura Do Estado de Goiás. **Goiás Cidades**. Disponível em: <<http://goias-cidades.blogspot.com.br/2015/09/goias-historia-geografia-economia-e.html>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

MENEZES, Glauco Cidrack do Vale. Breves notas sobre a posse (dessa) regularização fundiária no Brasil. **Revista dos Tribunais**, Ano 103 – Junho de 2014.

MIRANDA, Ângelo Tiago de. **Urbanização do Brasil**: consequências e características das cidades. 2006. Disponível em <<HTTP://educacao.uol.br/disciplinas/geografia/urbanizacao-do-brasil-consequencias-e-caracteristicas-das-cidades.htm>>. Acesso em: 3 jan. 2016.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 1990.

_____. **Manual de direito constitucional**. Direitos Fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais** – Teoria geral – Comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil – Doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2003.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbanístico e ambiental**. São Paulo: Fórum, 2007.

_____. Temas atuais de **Direito urbanístico e ambiental**. 1. ed. 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MUSSET, A. (dir.), Sociedad equitativa, ciudad justa y utopía. Disponível em <<http://www.scribd.com/almusset2627>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **Introdução ao direito fundiário**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1985.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia**. Um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PALMAS. Prefeitura Municipal de Palmas. **Lei Municipal n. 1.384, de 6 de setembro de 2005**. Cria o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas. Caderno Revisão do Plano Diretor de Palmas. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201384%20de%2003-10-2005%2015-53-4.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

PIETRO, M. D. **Lançamento da Pedra Fundamental**. Fotografia. Disponível: Acervo da Casa da Cultura, Prefeitura de Palmas, 1989.

PINTO, Tales Dos Santos. Evolução das cidades. **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historia/evolucao-das-cidades.htm>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010 In: BARROS, Filipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à Moradia**. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

QUEIROZ, Cristina. Direitos fundamentais sociais: questões interpretativas e limites de justiciabilidade. In: SILVA, Virgílio Afonso da (org.). **Interpretação Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.

REALE, Miguel. **Questões de direito público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

RODOVALHO, Sarah Afonso. Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp.1997.

_____. **O que é a Cidade**. São Paulo: BRASILIENSE S. A., 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Notas sobre a história jurídico social e Pasárgada**. Sociologia Jurídica, Cláudio Souto e Joaquim Falcão (orgs.). São Paulo: Pioneira: 1980.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito urbanístico Brasileiro**. 6. edição. São Paulo: Malheiros 2010.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Comentário Contextual da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, V. C. P. **Palmas, a última capital projetada do século XX**: uma cidade em busca do tempo. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SOUSA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. In: BARROS, Filipe Maciel Pinheiro. **Regularização fundiária & direito à Moradia**. Instrumentos Jurídicos e o Papel dos Municípios. Curitiba: Juruá, 2014.

SOUZA, M. L. **A Prisão e a Àgora**: reflexões em torno da democratização do Planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Da “Organização” à “Produção” do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. (org). **A Produção do Espaço Urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

STF. Supremo Tribunal Federal. **RE 407688/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso. 2006. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=407688&classe=RE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

TACHNER, S. P.; BÓGUS, L. M. M. São Paulo: O caleidoscópio urbano. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, v. 1, 2001.

TEIXEIRA, Luíz Fernando Cruvinel. A formação de Palmas – Dossiê Cidades Planejadas na Hinterlândia. **Revista UFG**. Junho 2009 / Ano XI n. 6. Disponível em:
<http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/junho2009/Palmas.pdf> Acesso em: 10 out. 2015

TOCANTINS. **História**. Disponível em:
<<http://www.brasilchannel.com.br/estados/index.asp?nome=Tocantins&area=historia>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 283 de 29 e agosto de 2013**. Incentivo às Habitações Populares do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Disponível em:
<<https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2013/28/283/lei-complementar-n-283-2013-altera-a-lei-complementar-192-de-13-de-outubro-de-2009-que-trata-de-incentivo-as-habitacoes-populares-do-programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv-na-forma-que-especifica.html>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

_____. **Trajetória de luta pela criação do Tocantins**. Portal de informações e serviços do estado de Tocantins. Disponível em: <<http://to.gov.br/tocantins/trajetoria-de-luta-pela-criacao-do-tocantins/756>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. Direitos Reais. v. 5. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

VIDAL E SOUZA, C. **A Construção de Palmas nos Discursos de Políticos e Urbanistas**. Dissertação de Mestrado. Brasília: DAN/UNB, 1992.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.

WEBER, Max. Concepto y categorias de La ciudad. **Economía y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1921; 1996.

_____. **La ciudad**. Madri: La Piqueta, 1987.