ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE VALPARAÍSO GO

**Autores:**
Jorge Lucien Munchen Martins - Presidência da República - jmunchen@gmail.com
Benny Schavsberg - Universidade de Brasília - benny@unb.br

**Resumo:**

Este trabalho trata da regularização fundiária e dos conflitos fundiários urbanos, no município de Valparaíso, na microrregião do Entorno Sul do DF. O objetivo central desta pesquisa foi o de compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado naquela região, pautada na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário, com uma base fundiária precária e irregular, contribui com a proliferação de assentamentos subnormais e com a irregularidade fundiária, amplificando os conflitos fundiários urbanos. Assim, a hipótese central desta pesquisa é de que a irregularidade fundiária é foco potencial de conflitos fundiários urbanos. Se de fato os assentamentos irregulares são foco de conflitos urbanos, sua solução deve ser enfrentada para além das políticas setoriais, mas deve reconhecer a questão fundiária, ou seja, o acesso à terra legalizada, urbanizada e bem acessível como elemento primordial na constituição de cidades mais justas e socialmente equilibradas.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO MUNICÍPIO DE VALPARAÍSO GO

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como temas centrais a regularização fundiária e os conflitos fundiários urbanos, tendo como recorte territorial o município de Valparaíso, localizado na microrregião do Entorno Sul do DF.

O objetivo central desta pesquisa foi o de compreender em que medida o modelo de crescimento urbano observado naquela região, pautada na expansão horizontal e na dinâmica de mercado imobiliário, com uma base fundiária precária e irregular, contribui com a proliferação de assentamentos subnormais e com a irregularidade fundiária, provocando a iminência e à amplificação dos conflitos fundiários urbanos, acentuando assim a segregação socioterritorial.

Para aferição dos objetivos centrais, utilizaram-se como variáveis de pesquisa as áreas irregulares de assentamentos de baixa renda encontradas na área urbana, as ações possessórias incidentes no território urbano, levantados junto aos Tribunais de Justiça locais, e os empreendimentos habitacionais de programas de governo implantados nos municípios. De maneira geral, foi possível observar a coincidência entre as áreas irregulares, ou seja, aquelas áreas que não tem registro de propriedade, e as ações possessórias, ou seja, aquelas onde estão judicializadas ações como reintegração de posse ou usucapião.

A irregularidade fundiária naquele município confirma a reprodução de um modelo de urbanização que acentua as desigualdades, amplifica as barreiras de acesso à moradia e à terra urbanizada, legalizada e bem localizada, e se configuram num perigoso ambiente estimulador de disputas sociais, ou seja, de iminência de conflitos fundiários urbanos.

O atual cenário brasileiro urbano é marcado pela distribuição desigual de terras e falta de acesso à moradia pela parcela economicamente vulnerável da sociedade, o que resulta na ocupação irregular de terras por comunidades que apenas possuem a posse sobre estes imóveis. Neste cenário geram-se as disputas sociais, que originam os conflitos.

É possível entender o conflito fundiário urbano como uma situação em que o sujeito dotado de legalidade sobre o imóvel (proprietário) o reivindica em face de outro com exercício da posse do mesmo (possuidor), que geralmente trata-se de uma coletividade em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade jurídica e econômica.

A Resolução nº 87, do Conselho das Cidades[1], o principal normativo federal de referência aos conflitos fundiários urbanos, define Conflito fundiário urbano como sendo a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade.

## O ENTORNO SUL DO DF

O território urbano do chamado 'Entorno sul' do Distrito Federal, no que se refere à morfologia urbana, tipologias construtivas e arranjos de ocupação espacial, se configura como produto de uma urbanização característica, portanto peculiar e representativa do processo de ocupação do território do DF, e ao mesmo tempo significativa no contexto da urbanização brasileira.

Paviani (1988) destaca o "esparramento" para a região fronteiriça ao DF de contingente populacional que, por condições econômicas aliadas a fatores diversos, inviabilizaram e dificultaram sua permanência na capital e mesmo nas Regiões Administrativas (antigas cidades-satélites), tendo sido "empurrados" para além do DF, na denominada região do Entorno. O celerado processo de crescimento populacional e a ocupação desordenada do solo na região do Entorno Sul do DF estampa o transbordamento das fronteiras entre os municípios goianos e destes com as regiões administrativas do DF. Esta constatação pode se dar a partir de uma observação panorâmica do cenário em questão quando se perde a noção de limites físico-territoriais. Nota-se nessa região um processo de metropolização em curso.

A dinâmica de expansão da ocupação urbana observada na região do Entorno de Brasília, com a presença de investimento do setor imobiliário externos à região, e o desbravamento de novas áreas, distantes das já consolidadas, para a construção de unidades para diversos segmentos de renda (por exemplo grandes incorporadoras ou empreiteiras investindo e implantando condomínios residenciais, tais como o residencial 'Alphaville' na Cidade Ocidental, além dos empreendimentos 'Minha Casa Minha Vida', no Valparaíso), caracterizam o modo capitalista de produção do espaço urbano na contemporaneidade.

De modo geral, o município objeto deste estudo apresenta baixos índices de desenvolvimento humano e sofre com o acesso precário as políticas de inclusão social, agravando a situação de desemprego e baixa renda, conforme demonstram os dados do IDHM[2], segundo a Tabela 7.

[1] BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução Recomendada n. 87, de 08 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 de maio de 2010.

[2] O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, elaborado no âmbito do PNUD em parceria com a Fundação João Pinheiro e o IPEA, é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM – de 5.565 municípios brasileiros, constando de mais de 180 indicadores de população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Tabela 1 - Índices IDHM

| | IDHM 2010 | IDHM - Componente Renda per Capita | Índice de Gini | Ocupação da população de 18 anos ou mais – Taxa de Desocupação | População (Censo 2010) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Valparaiso de Goiás** | 0,746 | R$ 764,73 | 0,50 | 6,56% | 132.982 hab |

Fonte: IBGE (2010)

Diversas pesquisas levantam a situação socioeconômica dos municípios desta região. São diversos também os recortes territoriais e as denominações que fundamentam tais pesquisas. Por vezes se utilizam o conceito da RIDE DF, outras abordam o conceito de Aglomerado Metropolitano de Brasília - AMB, ou tão somente aplicam o conceito de Entorno do DF. Independente do recorte metodológico (geográfico e geopolítico) que as pesquisas abordam, fica sempre evidente a forte dependência entre aqueles municípios e o DF.

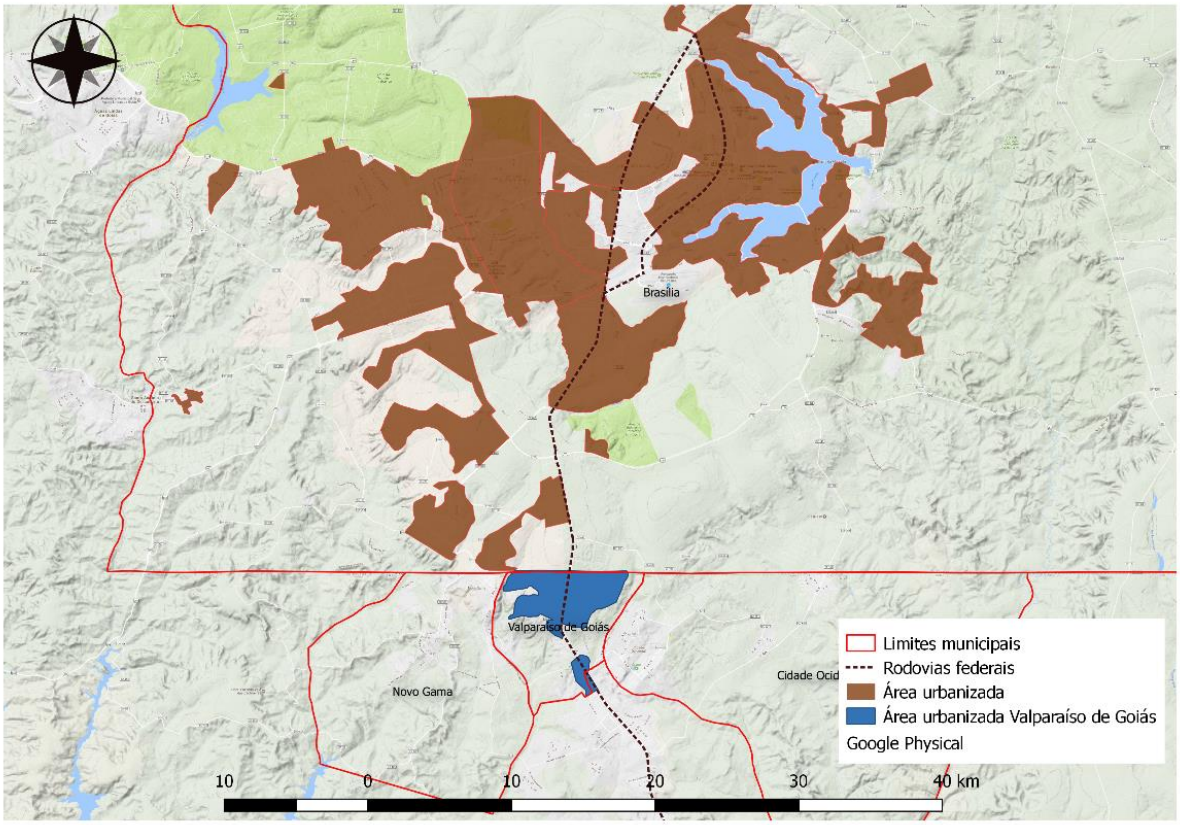
Os municípios da região do Entorno sul estão entre as maiores taxas de crescimento médio anual, em relação aos municípios goianos do Entorno do DF, que segundo dados do IBGE 2010, entre 2000 e 2010 estas taxas foram: Valparaíso 3,43% e Novo Gama 2,48%. O crescimento populacional nestes municípios se dá não em função do aumento da taxa de natalidade, mas está diretamente ligado às elevadas taxas de migração.

O crescimento destes municípios deu-se, sobretudo, pela agregação de loteamentos precários, devido principalmente ao fluxo migratório, à falta de uma política habitacional e ao elevado custo de vida no DF. Na década de 1970, o setor imobiliário passou a explorar a região do Entorno Sul, proliferando com isso os loteamentos. Assim, foram surgindo os distritos de Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental, entre outros. Posteriormente, estes foram desmembrados de Luziânia, tornando-se municípios independentes.

# CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE VALPARAÍSO GO

A cidade do Valparaíso está distante cerca de 35 km do Plano Piloto, e é uma das pontas do eixo rodoviário de conurbação urbana, formado na BR-040 pelas cidades de Luziânia e Cidade Ocidental, além de fazer divisa com o Novo Gama, a oeste.

Mapa 1 - Valparaiso e relação com o Plano Piloto

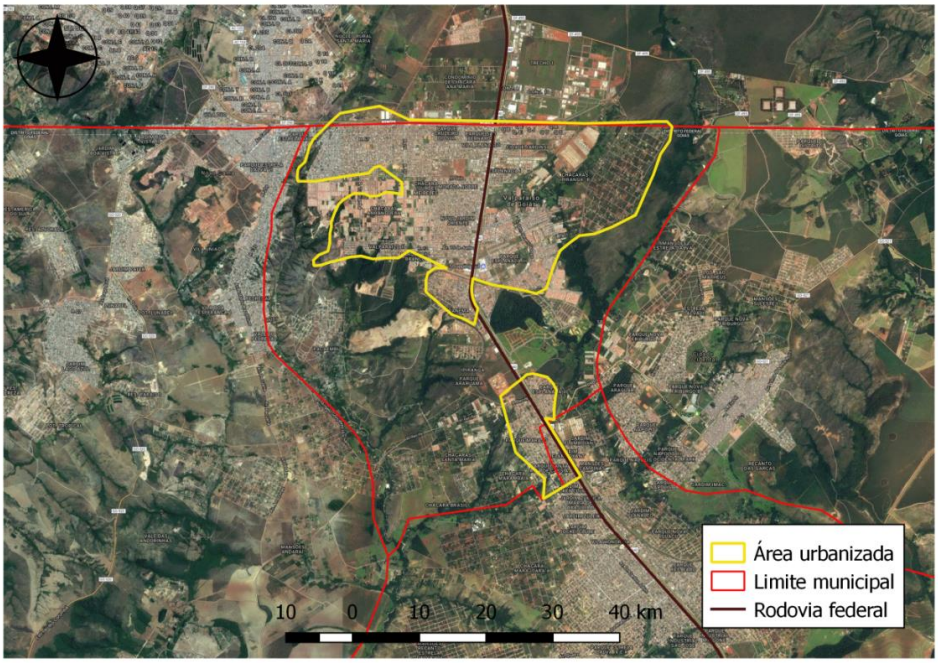



Fonte: Google Maps, com adaptações, 2017.

A cidade surgiu da construção de um conjunto habitacional de Luziânia, empreendimento da falida construtora goiana Engenharia Comércio e Indústria - Encol. O Núcleo Habitacional Valparaíso I (mais conhecido como Etapa A), inaugurado em 19 de abril de 1979 contava com 864 casas, com acabamento de boa qualidade construtiva, providas com garagem coberta, dispostas em “quadras fechadas”, numa configuração semelhante a pequenos condomínios.

Esse empreendimento se tornou atrativo para a classe média, em sua grande maioria oriunda de Brasília, que vislumbrou nos arredores do DF uma localidade com preços mais acessíveis e com imóveis de boa qualidade construtiva, em contrapartida aos exorbitantes valores imobiliários praticados na capital (já naquela década), com relativa tranquilidade – portanto distante da emergente violência urbana que as cidades satélites já apresentavam. Assim, Valparaíso abrigaria uma população de melhor renda, que se diferenciava do público alvo de Novo Gama e Cidade Ocidental, que era de casas pequenas e acabamento mais simplificado. A empresa aposta na estratégia do novo conjunto, buscando parcerias com cooperativas para a continuidade do empreendimento.

Mapa 2 - Município de Valparaiso




Fonte: Google Maps adaptado, 2017.

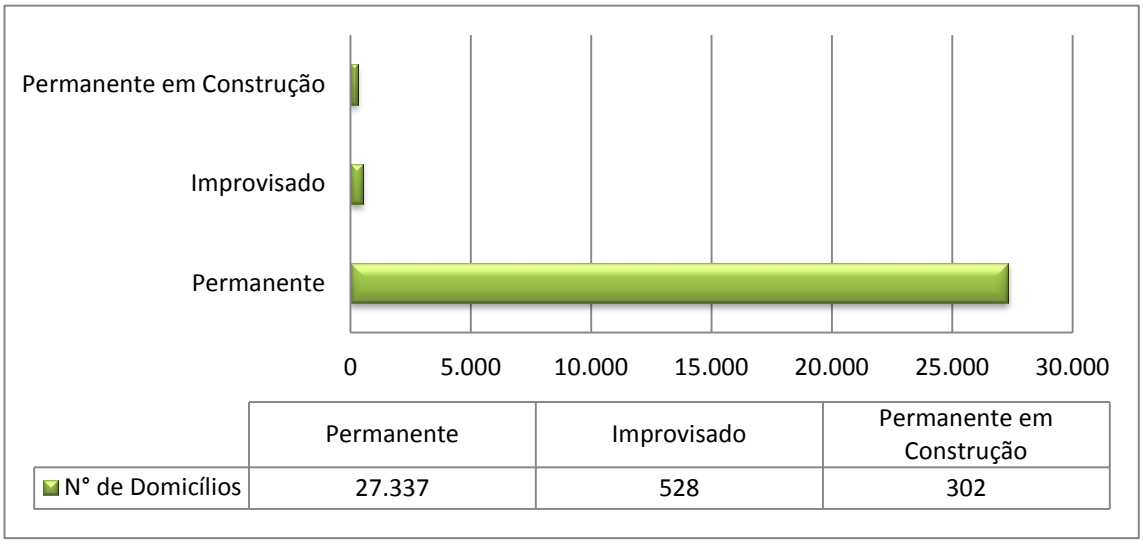
Com uma intenção de construir uma “cidade calma, pequena e próxima dos centros urbanos”, a Encol tinha planos de construir apenas uma cidade horizontal, cujo planejamento previa a expansão por etapas e gradativamente. Com o sucesso de vendas da Etapa A (Valparaizo I), segue-se rapidamente a construção de outras etapas. Essas etapas seriam unidades de vizinhança com pequenos comércios, igrejas e escolas e bem arborizadas, com ruas sem saída, para evitar o tráfego e alta velocidade dos veículos, com poucas vias arteriais.

Desmembrado de Luziânia, foi elevado à categoria de município com denominação de Valparaíso de Goiás, pela lei estadual nº 12. 667, de 15 de julho de 1995.

## Habitação e Desenvolvimento Urbano

A PMAD 2015 de Valparaíso de Goiás revelou que do total de 26.861 domicílios, 99,7% são considerados permanentes. Com a característica de improvisados, são apenas 72 domicílios ou 0,3% do total. A maioria dos domicílios ocupados é do tipo casa, com 99,5% do total. Domicílio de uso misto apenas 0,3%. Com indicação de habitação precária, encontram-se poucos barracos (0,3%).

Gráfico 1 - Domicílios ocupados segundo espécie, Valparaíso – PMAD 2015




| | Permanente | Improvisado | Permanente em Construção |
|---|---|---|---|
| N° de Domicílios | 27.337 | 528 | 302 |

Fonte: PMAD 2015 com adaptações

Em relação à condição legal do imóvel; 59,4% possuem escritura definitiva e 3,4% possuem contrato de compra e venda. Nos domicílios financiados, destaca-se o financiamento pelo governo, com 8,7%, valor considerado alto; 2% de domicílios com contrato de financiamento particular e 6,7% na condição de outros. As aquisições mediante o programa Minha Casa, Minha Vida totalizaram (2,5%) e outras fontes (8,4%).

Valparaiso ocupa um *locus* privilegiado no processo da intensa urbanização na região do Entorno Sul, que nas últimas duas décadas tem se dado por meio da implantação de grandes empreendimentos imobiliários. Isto devido à sua situação geográfica estratégica, ao longo da BR 040, próxima ao limite divisor de Estados DF-GO, no que Rafael dos ANJOS (2010, p. 385) denomina de “vetor de expansão sul”. O dinamismo apresentado nesta região ganha ênfase no Valparaiso, na medida em que, associado àquela situação geográfica, revela-se um território potencialmente lucrativo ao mercado imobiliário, visto que as gestões municipais têm facilitado e favorecido tais empreendimentos, seja via isenção fiscal, seja não criando barreiras construtivas por meio de parâmetros urbanísticos impeditivos ou restritivos.

Consolida-se, portanto, neste território, um forte processo de transformação que, por um lado busca melhor desenvolvimento econômico e urbano, potencializando usos e oportunidades, mas por outro lado amplifica os já graves problemas de infraestrutura urbana – viária e de saneamento -, e também o surgimento de áreas periféricas não assistidas.

Exemplos deste processo, que marcam a paisagem morfológica da cidade, são empreendimentos imobiliários do porte de redes atacadistas, ampliação do *Shoping* Sul, além de novos conjuntos habitacionais de grande porte e escalas, afirmando as potencialidades construtivas da cidade, no seu processo de verticalização. Nesta linha, nota-se a presença maciça de conjuntos habitacionais, sobretudo decorrentes do Programa Minha Casa Minha Vida, em sua maioria verticalizados, que vêm transformando radicalmente a paisagem da cidade.

# LEVANTAMENTO DE DADOS: CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS

## Mapeamento da irregularidade fundiária

Em Valparaíso as áreas irregulares se distribuem em todo o território do município, de maneira dispersa e fragmentada. O "mapa da irregularidade" revela o processo de ocupação daquele território que, desde sua origem, foi marcado por sequencias de loteamentos e desmembramentos de glebas para fins de ocupação residencial sem critérios de planejamento ordenado. O desenho urbano da cidade já nasce morfologicamente fragmentado, disforme e desintegrado. O elemento estruturador da ocupação é a BR-040, que por sua vez é a grande responsável pela morfologia fragmentada e pela ruptura de continuidade do desenho urbano da cidade.

Foram identificadas as seguintes áreas irregulares no Valparaiso, aqui agrupadas, para efeito desta pesquisa, na sua localização conforme a divisão da BR 040: no Valparaiso I ou no Valparaiso II:

Tabela 1 - Áreas irregulares no Valparaíso

| | Bairro - assentamento | Localização |
|---|---|---|
| 1 | **Chácaras Ypiranga** | Valparaiso I |
| 2 | **Chácaras Anhanguera** | Valparaiso II |
| 3 | **Céu Azul 3ª Etapa** | Valparaiso II |
| 4 | **Jardim dos Ipês** | Valparaiso II |
| 5 | **Parque Marajó** | Valparaiso II |
| 6 | **Parque Rio Branco** | Valparaiso II |
| 7 | **Santa Marina** | Valparaiso II |
| 8 | **Santa Rita de Cássia** | Valparaiso II |
| 9 | **Vila Guaíra** | Valparaiso II |

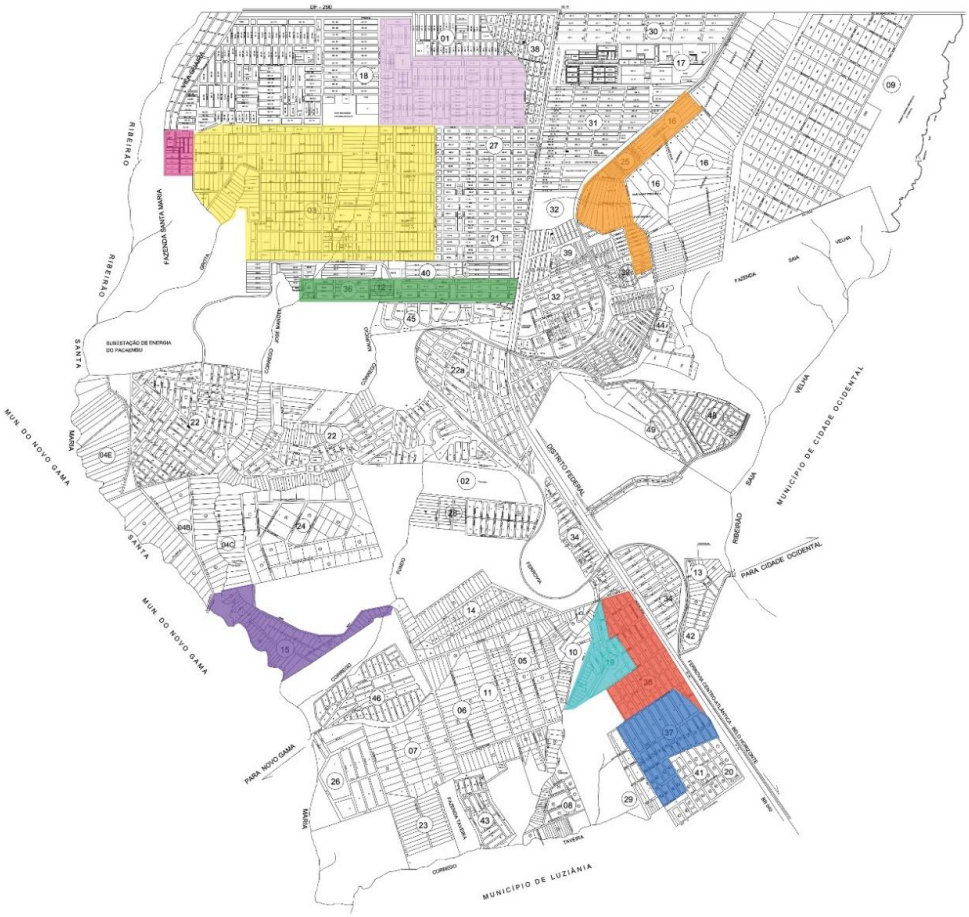
Fonte: Elaboração do autor.

Por esta disposição, fica evidente que a maioria das áreas irregulares concentram-se no Valparaiso II, ou seja, localizada na margem oeste da BR-040, em direção à divisa com o município de Novo Gama.

Esta região é caracterizada por ser de ocupação mais recente, com relação à Etapa A, B, C e D, localizadas no Valparaiso I, onde estão localizados os principais equipamentos e serviços urbanos, onde o comércio é mais desenvolvido, e onde há diversidade de usos, densidades e melhores condições de infraestrutura. Por seu turno, o Valparaiso II apresenta condições de precariedade mais significativas. Entretanto, na última década, observou-se uma preocupação de recentes gestões municipais de desenvolver esta região da cidade, através da implantação de diversos equipamentos públicos, principalmente órgãos da administração local como, por exemplo o próprio prédio da Câmara Municipal, além da presença de faculdades privadas e, sobretudo, é a região onde se concentra a maior parte dos empreendimentos habitacionais recentes.

O mapa 3 a seguir apresenta a distribuição das áreas irregulares no município.

Mapa 3 - áreas irregulares no Valparaíso




Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Valparaiso encontra-se em franco processo de expansão urbana, marcadamente controlada por agentes do mercado imobiliário. Aliado à omissão e ineficiência do poder público local, a especulação imobiliária gerou um espaço urbano irregular, produzindo loteamentos irregulares e desprovidos das mínimas condições de infraestrutura urbana.

Por seu turno, o Plano Diretor Municipal é evasivo e prolixo, embora atenda em boa medida o Estatuto da Cidade. Não há um processo de planejamento efetivo e o Plano Diretor assemelha-se à um mero conjunto de “boas intenções”, sem preconizar a função social da propriedade urbana e da própria cidade.

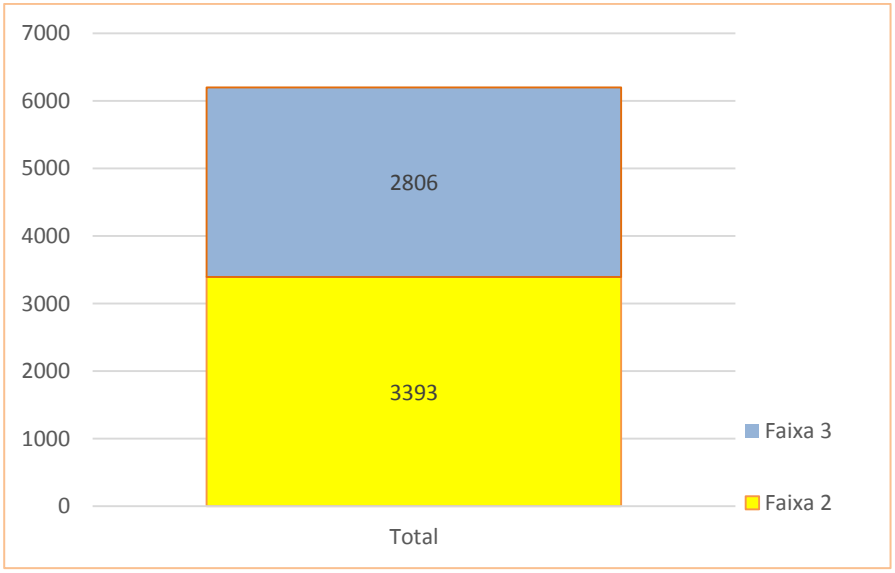
O enfrentamento das questões de irregularidade presentes no município é um dos grandes entraves à política fundiária local, visto que gestões anteriores e a atual Prefeitura

ainda não conseguiram efetivar uma estrutura administrativa para implantação e um programa de regularização fundiária.

## Programas habitacionais

Dados do Ministério das Cidades informam que no município de Valparaíso encontra-se o maior número de unidades do PMCMV de todo o Brasil. Entretanto, nota-se que no município do Valparaíso não foram implantados conjuntos habitacionais na Faixa 1, ou seja, o que atende famílias com renda de até R$ 1,8 mil. Predominam no Valparaíso conjuntos habitacionais da Faixa-2, 65,8% dos empreendimentos (25 conjuntos, num total de 3.393 unidades). Já a Faixa-3 foram 34,2% dos empreendimentos habitacionais construídos na cidade (13 conjuntos, num total de 2.806 unidades). O Gráfico 20 a seguir demonstra a distribuição das Faixas do MCMV no Valparaíso.

Gráfico 1 - Distribuição das Faixas 2 e 3 do PMCMV em Valparaíso




Fonte: Elaborado pelo autor

Fica evidente que o Valparaiso se encontra em franco processo de crescimento construtivo, visto que a implantação, em larga escala, destes conjuntos habitacionais, ao atenderem mercado da classe média, impulsionam e aquecem o mercado imobiliário local. Este crescimento, engendrado pelos agentes do mercado imobiliário de terras, e com o aval do poder público local, replica o modelo de expansão e crescimento atendendo à especulação de terras e, mais uma vez, não há atendimento de políticas públicas para atendimento de provisão habitacional de interesse social.

Ainda segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, até 2106, o município de Valparaiso foi contemplado no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no programa Urbanização de Assentamentos Precários, para construção de 615 unidades na Vila Guaíra 2ª Etapa. O empreendimento encontra-se paralisado, sendo que foram entregues 318 unidades habitacionais (84,92%), além de entregue escola e creche.

## Ações possessórias

Levantamento feito junto ao Tribunal de Justiça de Goiás, Comarca de Valparaíso, na 2ª Vara Cível, juntamente com dados da Defensoria Pública no município revelou que no município de Valparaiso ocorreram 540 ações, num universo de cerca de 900 processos, segundo o levantamento da 2º Vara Cível. Os dados da Comarca de Valparaíso trataram tão somente das ações recorrentes com os temas “usucapião” e “reintegração de posse”, não tendo informações de outras tipologias de ações possessórias.

As ações se devem, sobretudo, em ações de Usucapião e Reintegração de posse, visto que grande parte das áreas do município onde se localizam as áreas irregulares são terrenos privados oriundos de fazendas loteadas e não regularizadas. A Tabela 23 a seguir apresenta a distribuição das ações no território da cidade.

Tabela 2 - Ações possessórias no Valparaíso

| Localidade | Ação | | |
|---|---|---|---|
| | Reintegração | Usucapião | Total |
| **Parque Marajó** | 3 | 32 | 35 |
| **Vila Guaíra (Vila dos Carneiros)** | 5 | | 5 |
| **Céu Azul (Fazenda Urubu)** | 500 | | 500 |
| **Total Geral** | | | **540** |

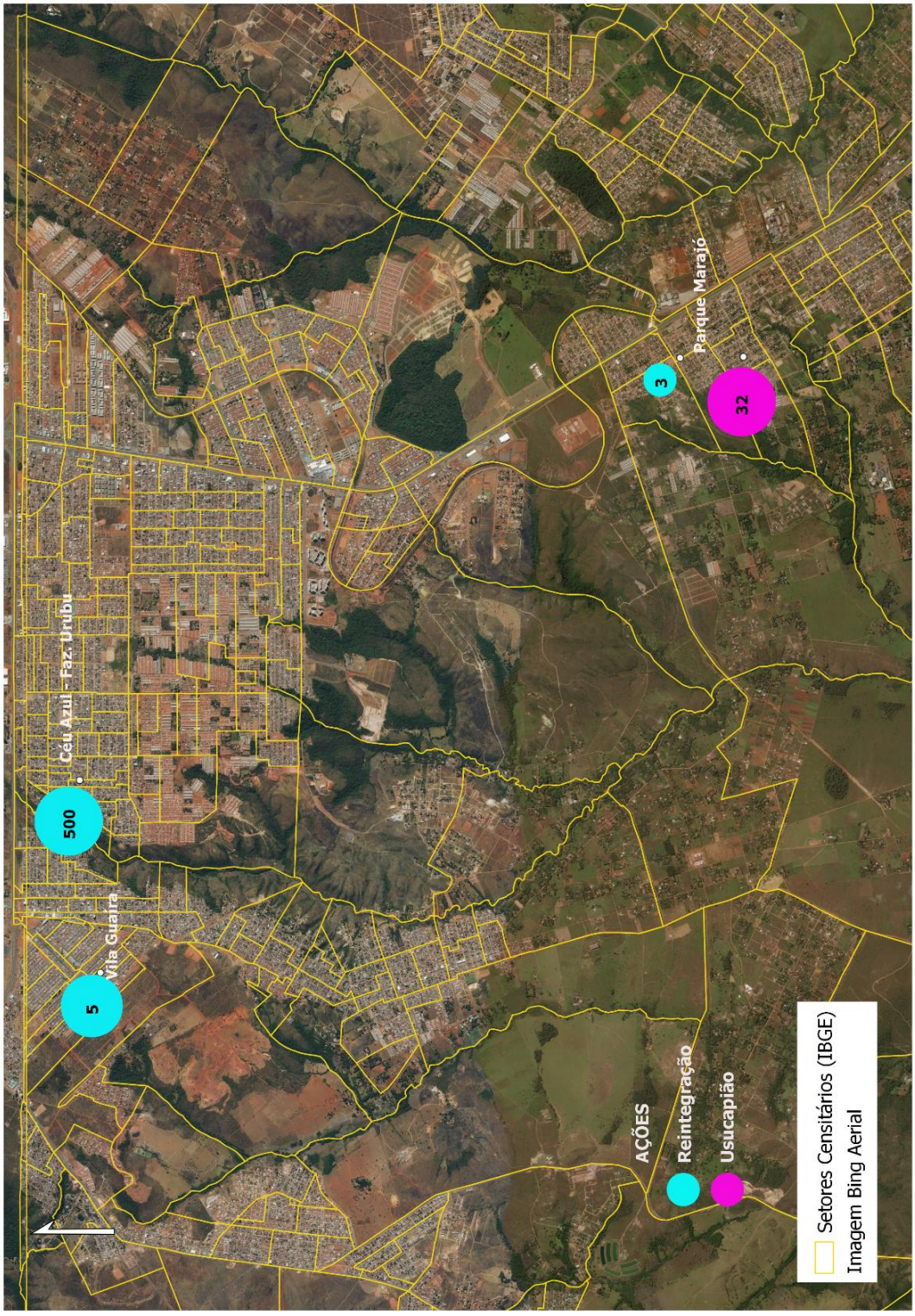
Fonte: elaborado pelo autor

Os bairros onde mais incidem as ações são as localidades Céu Azul e Parque Marajó. Os demais, pontuais, se localizaram nos bairros Vila Guaíra, e Parque Rio Branco.

A ocupação do território da cidade foi marcada pelo desmembramento de fazendas e chácaras que, com o processo de consolidação e crescimento urbano do DF, amplificou o fenômeno da migração de população rumo à esta região, favorecendo o surgimento de loteamentos para absorver a crescente demanda. Este processo se dá anteriormente à emancipação do município de Luziânia, sendo que Valparaíso era apenas um distante bairro desvinculado da histórica cidade. Ademais, assim como se repete nas outras localidades do Entorno do DF, os loteamentos e a ocupação urbana não são acompanhados de urbanização e urbanidades devidas, fazendo surgir, desde sua origem, localidades precárias não infraestruturadas e com características de periferia.

Apesar da maior parte de ações judiciais se referirem à usucapião, no município de Valparaíso observaram-se algumas ações de reintegração de posse incidentes, sobretudo, nos bairros mais precários e periféricos.

Mapa 4 - Mapa de ações possessórias no Valparaíso




Fonte: Google Maps com adaptações.

No caso do Parque Marajó, destacam-se ações referentes à usucapião. A reivindicação da propriedade, pelos ocupantes, revela uma necessidade premente de regularizar a situação dominial do imóvel, visto que, conforme observado, esta é uma das regiões da cidade onde tem se implantado grandes empreendimentos imobiliários, comerciais e residenciais. Nesse processo de expansão urbana, reflete as reais preocupações daquela população que não tem a segurança da posse, visto que convivem com situações precárias de acordo com os proprietários. Residiria ai uma possível tipificação de processo de gentrificação em curso, que vale uma pesquisa mais aprofundada sobre a situação.

## Correlação entre as variáveis áreas irregulares x ações possessórias

No Valparaíso, as áreas irregulares estão presentes principalmente na região oeste da cidade, no Valparaíso II, à exceção das Chácaras Ipiranga, que se localiza no Valparaiso I. As condições de irregularidade se referem à ausência de registro cartorial adequado e, conforme definido no recorte temático desta pesquisa, foram identificados os bairros onde incidem áreas irregulares, não sendo considerados nesta identificação, portanto, a unidade imobiliária individualizada. Áreas ou bairros maiores, como o Céu Azul, as Chácaras Ipiranga ou o Parque Rio Branco já passaram ou estão em processo de regularização fundiária, ao menos em partes destas localidades. As ações de regularização da Prefeitura não têm conseguido efetivar um amplo programa de regularização fundiária, tamanho é o problema em todo o território municipal.

O que estas áreas irregulares têm em comum são as condições de precariedade e de habitabilidade, de maneira geral homogeneizadas em todos os bairros. Serviços e equipamentos públicos insuficientes ou ausentes, infraestruturas insuficientes ou inexistentes, ou seja, uma paisagem marcadamente de periferia.

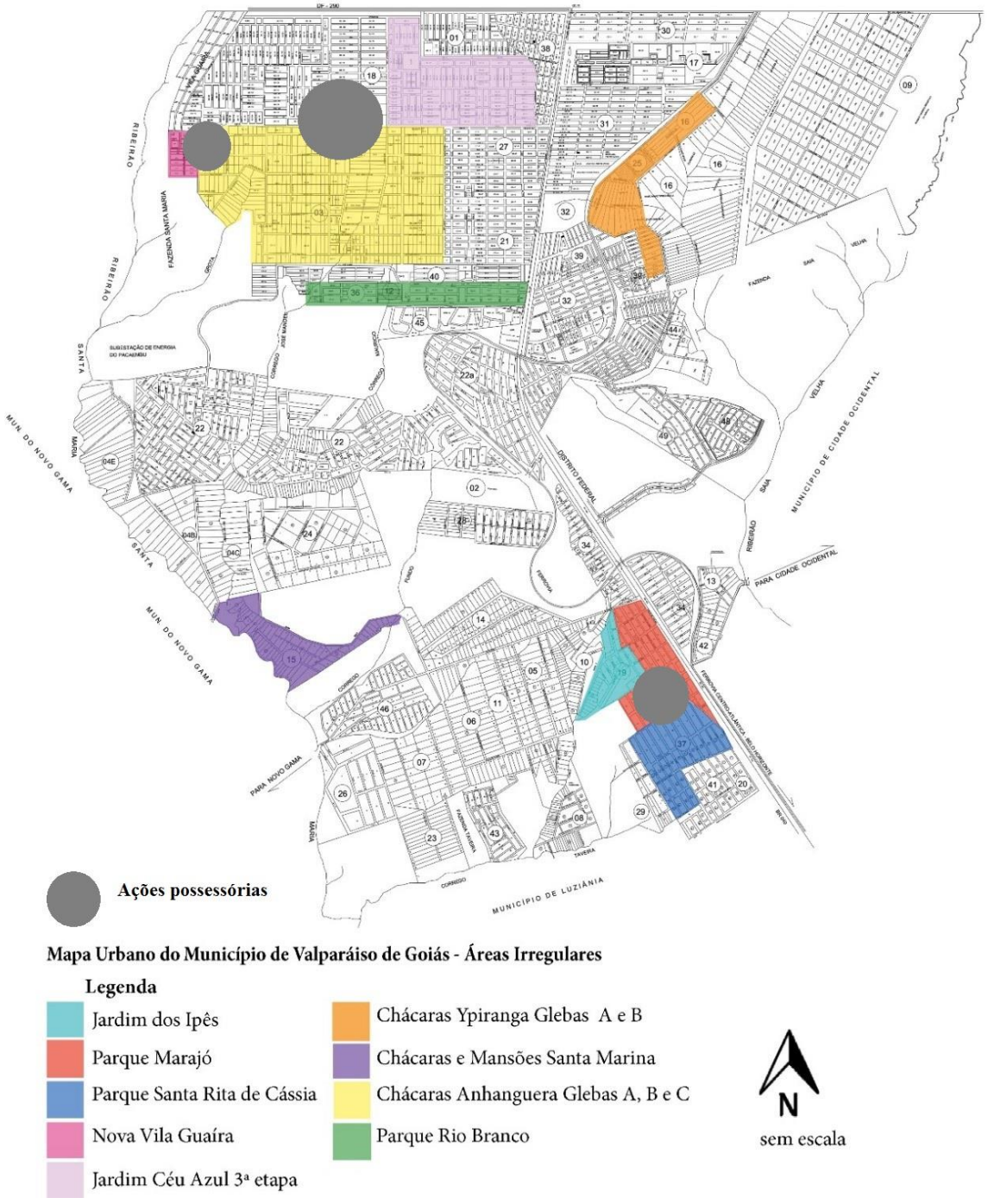
De certo que aqueles bairros maiores, já consolidados e mais adensados, apresentam intensidade e dinâmicas urbanas que indicam lugares com diversidade de uso e identidades próprias.

Na sobreposição entre as variáveis, observa-se o seguinte:

i. Os bairros irregulares onde ocorrem maior coincidência entre as ações possessórias são o Jardim Céu Azul e o Parque Marajó; portanto são as áreas com maior potencialidade de embate judicial litigioso;
ii. Não foram inseridos nesta sobreposição os conjuntos habitacionais pois, como visto, não há no Valparaíso conjunto habitacional implantado pelo MCMV para a Faixa 1. Portanto, não se considera que o município tenha atendido provisão habitacional de interesse social;

Por fim, fica evidenciado no Valparaiso um processo de expansão e crescimento urbano focado no mercado de terras, sem uma política voltada para a regularização fundiária de assentamentos irregulares, nem tampouco para redução do déficit habitacional para população de baixa renda.

Mapa 5 - Sobreposição de locação das ações possessórias e áreas irregulares no Valparaiso




Fonte: Elaboração do autor, 2017.

Com relação às áreas irregulares, consideradas aquelas que apresentam ausência de registro cartorial, percebe-se a distribuição destas áreas ao longo dos principais eixos viários da cidade, concentrando-se em conformidade com a situação topográfica do sítio físico.

No quesito habitacional, apesar de haver implantado no município conjuntos habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida, observa-se claramente que as unidades não absorvem a demanda por moradia necessária. A implantação dos mesmos se dá em localidades fora do centro urbano principal, seguindo a lógica do modelo 'conjunto habitacional de periferia', embora próximos às áreas irregulares. A leitura que se faz é a de que há uma tentativa da gestão municipal de abordar a demanda habitacional, minimizando os impactos da irregularidade, mas de maneira tímida e ainda distante dos índices ideais.

Pode-se observar que as localidades onde incidem as ações possessórias, principalmente referentes à reintegração de posse e usucapião são coincidentes nas localidades irregulares do Lago Azul e do Pedregal. O bairro Lago Azul configura-se, portanto, na localidade com maior incidência de ações litigiosas e ainda apresenta irregularidade fundiária. Portanto, é o bairro com maior potencial de iminência de relações conflituosas referentes à posse e propriedade da terra.

Todas estas localidades configuram uma paisagem construtiva homogênea, caracterizada por ocupações periféricas, com inadequações habitacionais e fundiárias, e precariedade de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana.

Percebe-se, com o levantamento das áreas irregulares, a constituição de uma paisagem urbana marcada pela precariedade, seja pelas condições de habitabilidade (construtivas), seja pela carência de infraestruturas e equipamentos urbanos. Nesse sentido, configura-se nesta região um padrão no arranjo espacial e construtivo, um espaço morfológico descontínuo e expandido, assumindo características de periferia metropolitana.

Remete-se aqui o conceito de aglomerado urbano metropolitano definido como "unidades que correspondem à mancha de ocupação contínua ou descontinua diretamente polarizada por uma metrópole [...] e pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos" (RIBEIRO, 2009).

Por seu turno, a irregularidade fundiária é uma das faces do processo de urbanização promovido no país, evidenciando suas características predatórias, excludentes e segregatórias. A irregularidade fundiária presente nos assentamentos informais tem como consequência a insegurança da posse, a vulnerabilidade social e a baixa qualidade de vida dos ocupantes (FERNANDES, 2002).

Além da irregularidade fundiária, outro agravante são as precariedades institucionais e de gestão que os municípios enfrentam. Durante a pesquisa, foi possível comprovar as dificuldades que as gestões municipais enfrentam nas questões fundiárias, seja pela falta de recursos, seja pela precariedade institucional. Não existe órgão específico na Prefeitura de Valparaíso que trate de assuntos fundiários. Da mesma forma, o quadro técnico capacitado para o tema é limitado, sobrecarregando as equipes já existentes.

De maneira geral, pode-se observar que a principal irregularidade no município reside na falta ou precariedade de registros, consequentes do processo de ocupação do território, fundamentada em loteamentos de antigas glebas rurais, sem controle legal por parte dos poderes públicos locais. Sobretudo após a emancipação do município, criou-se um

vácuo contínuo de registros de dominialidade que até os dias de hoje ainda são um entrave tanto para os poderes executivos quanto para o poder judiciário, que não conseguiram acompanhar o processo acelerado de crescimento das cidades, facilitando assim o surgimento de mais áreas irregulares ao longo do tempo.

Replica-se aqui, portanto, a lógica de mercado de terras onde são utilizadas áreas de reserva fundiária para o desenvolvimento urbano, com a justificativa de que o crescimento advindo de determinado empreendimento beneficiará toda a coletividade da cidade, e que os recursos seriam aplicados em políticas sociais.

No levantamento das ações possessórias, observou-se que a maioria das ações se dá referentes à reintegrações de posse e usucapião, visto que se tratam de propriedades privadas. Da mesma forma, o mapeamento das ações no território dos municípios, demonstrou a relação entre as ações possessórias e as áreas irregulares. A correlação entre estas variáveis demonstrou uma relação direta, na maioria dos casos, entre os assentamentos irregulares e a incidência de ações que envolvem disputa de posse e/ou propriedade.

Diante disso, encontramos um cenário propenso à iminência de conflitos fundiários urbanos, considerando o conflito como “disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano [...], envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade”. (Ministério das Cidades. *Resolução Recomendada n. 87*, de 08 de dezembro de 2009).

O cenário de conflito é o ambiente da segregação sócio-espacial, no qual “diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros na metrópole” (VILLAÇA, 2001), ou também a “concentração espacial homogênea de pessoa de uma determinada classe social, o que ocorre geralmente com os mais pobres dentro da cidade” (MARICATO, 2009).

Por seu turno, um dos fatores geradores da segregação sócio-espacial está na especulação imobiliária, na medida em que se trata de um fenômeno “produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo” (LOJKINE, 1981).

Identifica-se, nesse processo, o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, movido pela mercantilização da cidade, pela lógica do mercado de terras. Este modelo tem efeitos como a gentrificação, a privatização dos espaços públicos e dos serviços públicos, a segregação urbana, a precarização dos bairros da população pobre, o aumento dos assentamentos informais, a utilização de investimentos públicos para promover projetos de infraestrutura que atendem aos interesses econômicos dos negócios imobiliários.

Pode-se inferir que no Valparaíso as áreas irregulares e os assentamentos precários presentes na cidade se apresentam de forma dispersa e fragmentada em praticamente por toda a área urbana. Esta configuração manifesta a própria dinâmica de ocupação que se deu na cidade, desde sua origem. A morfologia do desenho urbano, formando um mosaico de bairros recortados evidencia uma falta de planejamento ordenado que não acompanhou, ao

longo do tempo, o processo de implantação de loteamentos e parcelamentos que foram surgindo à sorte do mercado imobiliário, este o verdadeiro responsável pela dispersão, pela fragmentação, e pela segregação socioterritorial.

# CONCLUSÕES

A morfologia urbana, as tipologias construtivas e os arranjos de ocupação espacial do território daquela região configuram-se como produto de uma urbanização peculiar e representativa do processo de ocupação do território do DF, no âmbito regional, e ao mesmo tempo se identifica no contexto da urbanização brasileira.

A problematização central explorada na pesquisa foi de que o modelo de crescimento urbano produzido neste território, aliado à uma base fundiária irregular, possa ocasionar um processo de amplificação da segregação sócioespacial. Essa pesquisa trouxe uma leitura sobre as relações entre o processo de expansão e a regularização de áreas urbanas e suas consequências sobre as relações entre os agentes sociais locais e, portanto, a possível iminência de potenciais conflitos fundiários oriundos da precariedade habitacional e fundiária. Assim, a hipótese central desta pesquisa é de que **a irregularidade fundiária é foco potencial de conflitos fundiários urbanos.**

No campo das políticas públicas focadas no tema, os normativos legais existentes, a despeito das novas regras trazidas pela Lei nº 13.465, de 2017, podem ser eficazes na mitigação dos impactos negativos decorrentes da irregularidade assegurando a inserção social e territorial a parcelas da cidade que se encontram à margem da cidade legalizada. Entretanto, um dos maiores obstáculos é a precariedade estrutural administrativa encontrada nas gestões municipais, como é o caso evidente dos municípios objeto deste estudo.

Com a expansão urbana e imobiliária que está em curso naquela região, a ausência ou ineficiência de uma política pública de regularização fundiária pode ter como consequências a ampliação do quadro de informalidade e de irregularidade fundiária, na medida em que aqueles municípios não encontram base institucional, legislação ou política urbanística, edilícia ou ambiental adequada.

A principal constatação, na testagem da hipótese de pesquisa, foi que há uma relação direta entre as áreas irregulares, aquelas onde não há o devido registro cartorial, e as ações possessórias, aquelas referentes a litígios judicializados. Tem-se um território irregular, com precariedade habitacional e, portanto, com potencialidade de embates conflituosos pela posse da propriedade.

A incidência de ações possessórias coincidindo, em sua maioria, com as áreas irregulares, num ambiente dominado pela precariedade e cuja base fundiária não assegura a posse, supostamente ensejaria um ambiente propício à iminência de conflitos fundiários, levando ao enfrentamento as famílias ocupantes e os proprietários privados. Vale destacar que, entre as variáveis que nortearam a pesquisa, as ações possessórias tratavam especificamente da espacialização das ações, ou seja, interessava a locação, em termos de

bairro e/ou gleba, da incidência da ação. Assim, não se personalizaram as ações, portanto não foram objeto de análise os sujeitos das ações. Daí que não foi delimitado o endereço da unidade imóvel onde incide a ação. Desta forma, admite-se a incidência da ação na gleba referente ao setor censitário, utilizando-se da delimitação territorial por bairros.

Observou-se também que, apesar das ações judiciais correntes em tramitação nos Tribunais de Justiça locais, os conflitos não têm se manifestado de maneira explícita, com embate direto, nem mesmo com manifestações ou ações policiais, como comumente – e infelizmente tem ocorrido. A pesquisa também constatou que os conflitos fundiários urbanos, naqueles territórios, se manifestam de maneira mais silenciosa, por vezes incógnita. Eles residem no fato da existência de uma cultura de conveniência entre as partes – moradores e proprietários. Explicando: o levantamento demonstrou que muitos dos bairros irregulares levantados são irregulares exatamente pelo fato de o loteamento não ter sido levado a registro, conforme a legislação urbanística exige[3]. Grande parte dos moradores daqueles bairros apenas possuem documentos de compra do lote, sem ter havido o registro do documento, o que gera a situação de irregularidade. São os conhecidos "contratos de gaveta", que não trazem nenhuma segurança jurídica ao possuidor e usuário do imóvel. Por seu turno, os proprietários originários daquelas glebas mantêm vínculo de locatários com aquelas famílias, ao cobrar "taxas" de condomínio, mantendo assim uma relação de "promiscuidade" fundiária. Essa "cultura de conveniência", aqui definida, tem também a conivência, por parte das prefeituras: a regularização fundiária dessas áreas é um ônus à gestão municipal. Portanto, essa "cultura de conveniência" manifesta a reprodução do modelo de crescimento, como verificamos, pautado no mercado imobiliário e na valorização da terra urbana.

Nesse ponto reside o que identificamos como conflito fundiário urbano: até que ponto aquela relação apresentada, onde proprietários e moradores convivem em relação de simbiose, vai ser conveniente para ambas as partes? Por um lado, infere-se que as comunidades e famílias residentes não dominam pleno conhecimento de seus direitos, humanos e urbanos, uma vez que se encontram sobre solo irregular e não há garantias que salvaguardam suas posses naquelas terras. Por outro lado, este "acordo de cavalheiros" imposto pelos proprietários não é acordo litigioso, ou seja, não tem argumento jurídico. Portanto, enquanto lhes for conveniente ou, até que se mantenham os mesmos sujeitos proprietários, aquela relação simbiótica de conveniência vai se perdurar.

Este território se apresenta com características de urbanização tipicamente metropolitanas, seja na configuração de relação centro-periferia, seja nos padrões morfológicos de ocupação do território urbano. Entretanto, frente a esta característica de relação simbiótica de conveniência, como observado nas relações contratuais entre proprietários e moradores, remete a relações sociais e mercadológicas de tempos pretéritos onde a lei não era vigente, mas sim lógicas de trocas – ou escambos - precárias e sem regramentos que assegurem direitos jurídicos. Da mesma forma, essas mesmas relações

[3] Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 'Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências': o Art. 18 dispõe que o projeto de loteamento ou de desmembramento, devidamente aprovado pelo órgão municipal responsável, deve ser submetido ao registro imobiliário no prazo de 180 dias, sob pena de caducidade da aprovação.

podem ser observadas, ainda hoje, em contextos urbanos não metropolitanos, ou de características rurais, em localidades embrenhadas no interior deste imenso país.

No processo de expansão da "metrópole brasiliense", para além dos limites do DF, o setor privado construiu loteamentos, na região do Entorno, adotando o mesmo padrão de núcleos espalhados e dispersos no território, como foi observado nos municípios objeto deste estudo. Aqui tem se consolidado, e se encontra em franca expansão, um vetor de crescimento com a proliferação de empreendimentos habitacionais para absorver, em sua grande parte, as demandas de classes médias e baixas.

Observa-se características de metropolização neste território, num efeito que reproduz, por um lado, as relações entre núcleo-periferia, onde o núcleo central é Brasília e a periferia os municípios. Por outro lado, este padrão se replica na escala intraurbana: os centros das cidades concentram as áreas melhor qualificadas, enquanto que as periferias proliferam precariedades e irregularidades. É um "efeito dominó" que vai se expandindo pelo território, atingindo as franjas mais distantes, ocupando áreas rurais, de cultivo e ambientais.

Em Valparaiso este fenômeno é ainda mais acentuado: conforme levantamento da caracterização do território, a cidade se encontra em franco processo de expansão imobiliária, com a implantação de grandes empreendimentos imobiliários tais como grandes redes atacadistas, ampliação do *shopping center* da cidade e a proliferação de empreendimentos habitacionais para a classe média. Todos se localizam nas áreas mais privilegiadas da cidade: ao longo da BR 040, ou nas proximidades da área central, ou junto às principais vias arteriais da cidade.

Considerando a realidade socioterritorial apresentada nesta região, é fundamental que as políticas públicas compreendam as potencialidades daquelas cidades, destacando as virtudes inerentes aos seus sistemas intraurbanos, contribuindo assim com a redução das desigualdades e promovendo o desenvolvimento urbano, reconhecendo os perfis e capacidades de cada município.

Os assentamentos precários, onipresentes na paisagem urbana brasileira, configuram-se em uma das engrenagens da "máquina de exclusão territorial" (ROLNIK, 2008). No processo de desenvolvimento urbano atual assumido pelo planejamento de cidades no Brasil, tem-se um modelo que reproduz a lógica de segregação socioterritorial. A segregação é decorrente do mapa da desigualdade territorial e, em síntese, é o foco potencial de conflitos fundiários urbanos. Observou-se nesse território a reprodução do modelo de desenvolvimento urbano que promove a mercantilização da cidade, priorizando investimentos imobiliários de grupos financeiros em detrimento das necessidades reais da população, sobretudo de mais baixa renda, mais vulnerável e que ocupa as áreas irregulares e precárias. Entra em cena, mais uma vez, a noção da "máquina de crescimento urbano" (LOGAN; MOLOCH, 1987)

A política urbana deve ter como princípio fundamental o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, dando cumprimento à princípios constitucionais que subordinam o direito de propriedade ao interesse coletivo e às necessidades sociais.

A visão da terra e da habitação como simples mercadorias iguais a quaisquer outras ignora que as duas estão relacionadas ao direito à moradia enquanto direito fundamental. A perspectiva da especulação imobiliária trata a terra como bem particular independente das necessidades sociais, e hoje não encontra sequer suporte legal. A propriedade é condicionada à função social, que não é apenas um atributo da propriedade, mas sim um de seus elementos estruturantes, ou seja, necessários (ALFONSIN, 2002).

As cidades tornam-se cenário propenso à insurgência de conflitos, quando se tem divergentes abordagens sobre o espaço urbano: por um lado, os empresários e proprietários privados, aqueles que veem o espaço como uma mercadoria lucrativa; e por outro, aqueles que veem o espaço como um suporte para uma vida de qualidade e de relações sociais humanizadas e mais solidárias (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

No tratamento dos conflitos fundiários urbanos, tendo como princípio básico uma política de pacificação, de conciliação e de não-violação de direitos humanos, o enfrentamento da regularização fundiária e das demandas habitacionais, em cenários urbanos marcados pela segregação e pela exclusão, passa necessariamente pela reformulação das políticas urbanas, pautadas pelo mercado da especulação imobiliária.

Cabe aqui o destaque ao fato de que, considerando que comumente os conflitos fundiários urbanos são causados por ação judicial, é necessário o cumprimento mínimo dos normativos internacionais de direitos humanos e da ordem jurídica brasileira, que asseguram, entre outros, a garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, dando oportunidade aos indivíduos e comunidades afetados por processo judicial de remoção à apresentação de defesa jurídica com o auxílio de um advogado ou defensor público. Da mesma forma, uma política pública de tratamento dos conflitos urbanos passa pela criação de espaços públicos de mediação com base na Resolução nº 87/2009 do Conselho das Cidades, que tem como princípios, sobretudo, o direito constitucional à moradia e o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

A despeito das dificuldades de gestão das políticas habitacionais e fundiárias, conforme este estudo levantou, os recursos para os programas habitacionais se não são suficientes para a erradicação do déficit habitacional, ao menos não são escassos. Da mesma forma, comprovou-se que, mesmo em ambientes com precariedade da segurança da posse, as comunidades, inclusive as mais carentes, encontram os meios de elas próprias reproduzirem a “máquina de exclusão”, na medida que também criam mecanismos de mercado informal e de relações de mercado de imóveis. Decerto, uma sociedade desigual dificilmente produzirá um espaço que promova a igualdade.

Este trabalho procurou compreender as relações entre a irregularidade fundiária, a oferta de moradia por meio de programas públicos para habitação de interesse social e a insurgência de conflitos fundiários urbanos advindos de um ambiente segregatório e excludente. Se de fato os assentamentos irregulares são foco de conflitos urbanos, sua solução deve ser enfrentada para além das políticas setoriais, mas deve reconhecer a questão fundiária, ou seja, o acesso à terra legalizada, urbanizada e bem acessível como elemento primordial na constituição de cidades mais justas e socialmente equilibradas.

Por fim, é fundamental a compreensão de que o maior entrave ao planejamento urbano, às políticas fundiárias e habitacionais é a questão da terra. A escassez de terras urbanas disponíveis para implantação de conjuntos habitacionais de baixa renda – um dos entraves e críticas do Programa Minha Casa Minha Vida, as dificuldades legais na demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social, e até mesmo os entraves urbanísticos, administrativos e jurídicos para a regularização fundiária plena são exemplos práticos que explicitam a concentração do mercado de terras que determinam o processo de ocupação das cidades brasileiras.

Em suma, é possível afirmar que o principal problema habitacional e fundiário do Brasil é o acesso à terra urbanizada, que deve se constituir num princípio fundamental da política urbana.

*"...qualquer estratégia para lidar com as cidades deve conter políticas destinadas a mudar a forma espacial da cidade e os processos sociais da mesma"*

HARVEY, 2005

# REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Porto Alegre, 2002.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Monitoramento do crescimento e vetores de expansão. In: PAVIANI, Aldo et al (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília: Ed. UnB, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Resolução recomendada nº 87, de 08 de dezembro de 2009.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 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. Diário Oficial da *União*, 11 jul. 2001.

DISTRITO FEDERAL. Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios: PMAD 2015. Brasília: Codeplan, 2015.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios da Sociedade e dos juristas brasileiros. Direito e Democracia, Canoas, v. 3, n. 1, p. 305-372, jan./jun. 2002.

HARVEY, David. Produção Capitalista Do Espaço. Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico: 2010: aglomerados subnominais: informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. Livraria Martins Fontes, 1981.

LOGAN, John R., et al. The city as a growth machine. 1987.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

PAVIANI, Aldo. Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização. Brasília: Ed. UnB, c1988.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz . Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2009.

SCHVASBERG, Benny. "A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília." Cadernos Metrópole 19.38 (2017).

VILLAÇA, Flávio. Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.