

**CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR**

LINDA VALÉRIA RIBEIRO PEREIRA

**O PARADOXO DA CIDADE PLANEJADA: PLANEJAMENTO URBANO,
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E REGULARIZAÇÃO EM GOIÂNIA (1960 AOS DIAS
ATUAIS)**

**GOIÂNIA-GO
2026**

LINDA VALÉRIA RIBEIRO PEREIRA

**O PARADOXO DA CIDADE PLANEJADA: PLANEJAMENTO URBANO,
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E REGULARIZAÇÃO EM GOIÂNIA (1960 AOS DIAS
ATUAIS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Desenvolvimento Regional (MDR), do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como parte dos requisitos para obtenção parcial do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha: Políticas públicas, arranjos produtivos, cidades inteligentes e sustentáveis.

Orientação: Prof. Dr. Gustavo Garcia do Amaral

**GOIÂNIA-GO
2026**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

P436p

Pereira, Linda Valéria Ribeiro.

O paradoxo da cidade planejada : planejamento urbano, conflitos fundiários e regularização em Goiânia (1960 aos dias atuais). / Linda Valéria Ribeiro Pereira. – 2026.

199 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Garcia do Amaral.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2026.

1. Regularização fundiária urbana. 2. Conflitos fundiários. 3. Função social da propriedade. 4. Políticas urbanas. I. Amaral, Gustavo Garcia do. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 332.145+349.4(817.3)

LINDA VALÉRIA RIBEIRO PEREIRA

**O PARADOXO DA CIDADE PLANEJADA: PLANEJAMENTO URBANO,
CONFLITOS FUNDIÁRIOS E REGULARIZAÇÃO EM GOIÂNIA (1960 AOS DIAS
ATUAIS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Desenvolvimento Regional (MDR) do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dissertação defendida em 24 de fevereiro de 2026, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Profº. Dr. Gustavo Garcia do Amaral (UNIALFA)
Presidente da Banca

Profª. Drª. Sandra Catherine Pantaleão Resende
Avaliadora Externa

Profª. Drª. Aline Valverde Arrotéia
Avaliadora Interna

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por ter sustentado minha caminhada com fé, saúde e serenidade nos momentos mais exigentes deste percurso. A Ele, toda honra e gratidão. Aos meus pais minha eterna gratidão por todo amor, apoio e por nunca deixarem que eu desistisse dos meus sonhos.

À minha família, meu alicerce cotidiano, deixo meu agradecimento mais profundo. Ao meu marido, Olímpio, pelo apoio constante, pela paciência e por compartilhar comigo as responsabilidades para que este trabalho fosse possível. Aos meus filhos, Manoel Neto e Francisco Neto, a minha neta Manuela, pelo amor, pela compreensão e por serem a motivação que renova minhas forças todos os dias.

À instituição de ensino, agradeço pela oportunidade de formação, pelo ambiente acadêmico e pelos recursos que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa, bem como a todos os servidores e docentes que, direta ou indiretamente, colaboraram com este processo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Garcia do Amaral, agradeço pela condução segura, pela generosidade intelectual, pelas leituras atentas e pelas orientações precisas, que foram fundamentais para a maturação do texto e para o rigor do trabalho.

Aos colegas do mestrado, registro minha gratidão pela convivência, pelas trocas, pelo apoio e pelo aprendizado compartilhado ao longo das disciplinas, debates e etapas de pesquisa. Levo comigo o que construímos coletivamente, nas conversas, nos desafios e no incentivo mútuo que tornou esse caminho mais humano e possível.

RESUMO:

Goiânia foi concebida como capital planejada e símbolo de modernização urbana, mas sua trajetória histórica não impediu a produção de ocupações irregulares, conflitos fundiários e formas desiguais de acesso à terra. Partindo desse paradoxo, esta dissertação investiga como a regularização fundiária urbana, entre 1960 e 2025, se relaciona com a materialização do direito à cidade e da função social da propriedade no contexto goianiense. O objetivo geral é analisar a regularização fundiária em Goiânia à luz da tensão entre planejamento formal e produção histórica de desigualdades territoriais, articulando evolução normativa, expansão urbana e manifestação concreta dos conflitos em estudos de caso. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter histórico-analítico, com estratégia de estudos de caso múltiplos. O trabalho articula revisão bibliográfica, análise documental e normativa, leitura espacial e comparação entre quatro bairros selecionados segundo critérios de relevância histórica, diversidade territorial, tipologia do conflito, trajetória de regularização e disponibilidade documental mínima para triangulação de fontes. Os resultados indicam que a regularização fundiária, em Goiânia, não pode ser reduzida ao ato final de titulação, constituindo processo institucional prolongado, seletivo e territorialmente desigual. A análise comparativa mostra que os avanços da regularização dependem menos da existência abstrata de instrumentos legais e mais da convergência entre localização urbana, grau de consolidação da ocupação, natureza do conflito, capacidade institucional, disponibilidade documental e prioridade político-administrativa. Casos mais integrados à malha urbana e com maior visibilidade institucional tendem a apresentar trajetórias relativamente mais avançadas, enquanto situações marcadas por entraves dominiais complexos, baixa centralidade e morosidade administrativa revelam processos mais fragmentários ou instáveis. Conclui-se que a REURB ampliou a previsibilidade procedimental da regularização, mas não eliminou os passivos territoriais herdados da urbanização desigual. Assim, a titulação formal, embora relevante para reduzir a insegurança possessória, não garante por si só integração socioespacial, permanência e justiça urbana. Como limitação, destaca-se a desigual densidade documental entre os casos e a dificuldade de observar, no mesmo horizonte temporal, todos os efeitos de longo prazo da regularização sobre permanência, valorização fundiária e transformação territorial.

Palavras-Chave: Goiânia; regularização fundiária urbana; conflitos fundiários; direito à cidade; função social da propriedade; políticas urbanas.

ABSTRACT:

Goiânia was conceived as a planned capital and a symbol of urban modernization; however, its historical trajectory did not prevent the production of irregular settlements, land conflicts, and unequal forms of access to urban land. Based on this paradox, this dissertation examines how urban land regularization, from 1960 to 2025, relates to the materialization of the right to the city and the social function of property in Goiânia. The general objective is to analyze urban land regularization in Goiânia in light of the tension between formal planning and the historical production of territorial inequalities, articulating normative evolution, urban expansion, and the concrete manifestation of conflicts through case studies. Methodologically, the research adopts a qualitative, historical-analytical approach and a multiple case study strategy. It combines bibliographic review, documentary and legal analysis, spatial reading, and comparison across four neighborhoods selected according to criteria of historical relevance, territorial diversity, conflict typology, regularization trajectory, and minimum documentary availability for source triangulation. The findings indicate that land regularization in Goiânia cannot be reduced to the final act of titling, but should be understood as a prolonged, selective, and territorially uneven institutional process. The comparative analysis shows that progress in regularization depends less on the abstract existence of legal instruments and more on the convergence of urban location, degree of settlement consolidation, nature of the conflict, institutional capacity, documentary availability, and political-administrative priority. Areas more integrated into the urban fabric and with greater institutional visibility tend to show more advanced regularization trajectories, whereas cases marked by complex land tenure disputes, lower centrality, and administrative delays tend to produce slower, fragmented, or unstable outcomes. The dissertation concludes that REURB increased the procedural predictability of regularization, but did not eliminate the territorial liabilities inherited from unequal urbanization. Thus, formal titling, although relevant to reducing tenure insecurity, does not by itself guarantee socio-spatial integration, permanence, or urban justice. As a limitation, the study highlights the unequal documentary density across cases and the difficulty of observing, within the same time horizon, all long-term effects of regularization on permanence, land valorization, and territorial transformation.

Keywords: urban land regularization; land conflicts; right to the city; social function of property; urban policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma do percurso metodológico e dos procedimentos da pesquisa	35
Figura 2 - Setor Pedro Ludovico: delimitação do bairro (Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia).	80
Figura 3 - Palafitas no núcleo Macambira (Setor Pedro Ludovico, Goiânia/GO).	84
Figura 4 - Ocupações no Setor Pedro Ludovico às margens dos córregos Botafogo e Areião (décadas de 1930-1940).	85
Figura 5 - Planta de urbanização do Setor Pedro Ludovico (Janssen, 1958).	88
Figura 6 - Perímetro original do Setor Pedro Ludovico e desmembramento do Setor Marista (1978).	90
Figura 7 - Ocupação da Região Sul de Goiânia: Jardim Goiás, Vila Redenção e Setor Pedro Ludovico (série temporal).	93
Figura 8 - Elementos estruturadores do Setor Pedro Ludovico.	95
Figura 9 - Situação da regularização fundiária no Setor Pedro Ludovico (2025).	98
Figura 10 - Setor Leste Universitário: delimitação do bairro (vista isolada).	106
Figura 11 - Localização do Setor Leste Universitário no município de Goiânia.	107
Figura 12 - Setor Leste Universitário: mapa urbano básico digital (Prefeitura de Goiânia).	108
Figura 13 - Setor Leste Universitário: situação da regularização fundiária.	118
Figura 14 - Jardim Nova Esperança: mapa urbano básico digital (Prefeitura de Goiânia).	127
Figura 15 - Jardim Nova Esperança: delimitação do bairro (vista isolada).	128
Figura 16 - Localização do Jardim Nova Esperança no município de Goiânia.	129
Figura 17 - Jardim Nova Esperança: situação da regularização fundiária.	140
Figura 18 - Jardim Curitiba: mapa urbano básico digital (Prefeitura de Goiânia).	149
Figura 19 - Jardim Curitiba: delimitação do bairro (vista isolada).	150
Figura 20 - Localização do Jardim Curitiba no município de Goiânia.	151
Figura 21 - Jardim Curitiba: situação da regularização fundiária.	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Autores metodológicos mobilizados e função no desenho da pesquisa.	34
Quadro 2 — Síntese do marco legal por períodos, lógicas normativas e funções.	50
Quadro 3 — Níveis de Centralidade de acordo com o Plano Diretor.	75
Quadro 4 — Setor Pedro Ludovico.	97
Quadro 5 — Setor Leste Universitário.	100
Quadro 6 — Jardim Nova Esperança.	144
Quadro 7 — Jardim Curitiba.	165
Quadro 8 — Quadro comparativo das ocupações.	170
Quadro 9 — Matriz comparativa analítica dos estudos de caso.	172

LISTA DE SIGLAS

AC – Análise de Conteúdo
AGEHAB – Agência Goiana de Habitação
APP – Área de Preservação Permanente
BNH – Banco Nacional da Habitação
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CRF – Certidão de Regularização Fundiária
HUGO – Hospital de Urgências de Goiânia Dr. Valdemiro Cruz
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
MCMV – Minha Casa, Minha Vida
MDR – Mestrado em Desenvolvimento Regional
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDIG – Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (1969)
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos
REMOA – Revista Monografias Ambientais
REURB – Regularização Fundiária Urbana
REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RTD – Registro de Títulos e Documentos
SECOVID – Sindicato da Construção de Goiás
SEFIN – Secretaria Municipal de Finanças (Goiânia)
SEINFRA – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana (Goiânia)
SEPLAM – Secretaria Municipal de Planejamento (Goiânia)
SIG – Sistema de Informação Geográfica
TJ-GO – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
UFG – Universidade Federal de Goiás
UNIALFA – Centro Universitário Alves Faria
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – DIREITO À CIDADE, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E CONFLITOS URBANOS.....	17
1.1 Fundamentos do Direito à Cidade.....	17
1.1.1 Histórico do conceito em Lefebvre e desdobramentos críticos.....	18
1.1.2 Incorporação no ordenamento jurídico brasileiro.....	20
1.1.3 Dimensões sociais: participação, justiça espacial e inclusão.....	21
1.2 Evolução histórica da Função Social da Propriedade.....	23
1.2.1 Raízes no Código Civil de 1916 e no Estatuto da Terra (1964).....	23
1.2.2 Consolidação pós-1988.....	25
1.2.3 Instrumentos operativos.....	26
1.3 Categorias de Conflitos Urbanos.....	27
1.3.1 Conflitos de moradia e ocupações informais.....	27
1.3.2 Gentrificação, remoções e disputas de uso do solo.....	28
1.3.3 Conflitos ambientais urbanos.....	29
1.4 Intersecções: Direito à Cidade × Função Social × Conflitos.....	30
1.4.1 Função social como cláusula de mediação de conflitos.....	30
1.4.2 Direito à cidade como horizonte normativo de políticas habitacionais... 30	
1.4.3 Contradições estruturais: titulação × permanência e captura de mais-valia.....	32
CAPÍTULO 2 – PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	34
2.1 Abordagem e natureza da pesquisa.....	36
2.1.1 Justificativa do estudo de caso.....	38
2.1.2 Salvaguardas metodológicas e organização das evidências.....	39
2.1.3 Deliberações de desenho: perguntas, unidade e evidências.....	40
2.2 Procedimentos de coleta de dados.....	41
2.3 Seleção e delimitação dos estudos de caso.....	42
2.4 Instrumentos de análise e estratégias interpretativas.....	43
2.4.1 Análise de Conteúdo (AC).....	44
2.4.2 Análise documental normativa e jurisprudencial.....	44
2.4.3 Leitura espacial (mapas/ortofotos).....	45
2.4.4 Avaliação baseada em teoria e cadeia de resultados.....	45
2.5 Critérios de análise e qualidade inferencial.....	46
2.6 Limitações e desafios da pesquisa.....	47
CAPÍTULO 3 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA.....	50
3.1 Marcos fundadores e antecedentes (1850-1964).....	51
3.2 Do Estatuto da Terra à Constituição: urbanização e parcelamento (1964-1988)...	52
3.3 Constitucionalização da política urbana (1988).....	53
3.4 O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).....	54
3.5 A década de 2000: Lei 11.977/2009 e avanços administrativos.....	56
3.6 Novos instrumentos pontuais (2011-2014).....	57
3.7 Reforma ampla: Lei 13.465/2017 (REURB).....	58
3.8 Regulamentação complementar pós-2017.....	59
3.9 Síntese por lógicas normativas e funções.....	60
CAPÍTULO 4 – A EXPANSÃO URBANA DE GOIÂNIA E A PRODUÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES: DO PLANEJAMENTO FORMAL À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	62

4.1 Goiânia planejada e as bases territoriais da expansão urbana.....	62
4.2 Expansão periférica e produção da irregularidade urbana (1960–1970).....	64
4.3 Planejamento centralizado, remoções e regularização no período da ditadura.....	67
4.4 Redemocratização, Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade.....	69
4.5 REURB e a reconfiguração contemporânea da regularização fundiária.....	72
4.6 Goiânia como totalidade urbana e ponte para os estudos de caso.....	74
CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: CONFLITOS URBANOS E	
REGULARIZAÇÃO EM GOIÂNIA.....	77
5.1 Setor Pedro Ludovico.....	79
5.1.1 Contexto histórico da ocupação.....	82
5.1.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação.....	86
5.1.3 Transformações urbanas e infraestrutura.....	91
5.1.4 Regularização fundiária e disputas territoriais.....	95
5.1.5 Diagnóstico atual e projeções.....	99
5.1.6 Síntese do caso pelos três indicadores.....	102
5.2 Estudo de Caso: Setor Leste Universitário.....	104
5.2.1 Contexto histórico da ocupação.....	109
5.2.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação.....	112
5.2.3 Transformações urbanas e infraestrutura.....	114
5.2.4 Regularização fundiária e disputas territoriais.....	116
5.2.5 Diagnóstico atual e projeções.....	120
5.2.6 Síntese do caso pelos três indicadores.....	123
5.3 Estudo de Caso: Jardim Nova Esperança.....	125
5.3.1 Contexto histórico da ocupação.....	130
5.3.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação.....	132
5.3.3 Transformações urbanas e infraestrutura.....	135
5.3.4 Regularização fundiária e disputas territoriais.....	136
5.3.5 Diagnóstico atual e projeções.....	143
5.3.6 Síntese do caso pelos três indicadores.....	146
5.4 Estudo de Caso: Jardim Curitiba.....	148
5.4.1 Contexto histórico da ocupação.....	152
5.4.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação.....	154
5.4.3 Transformações urbanas e infraestrutura.....	157
5.4.4 Regularização fundiária e disputas territoriais.....	159
5.4.5 Diagnóstico atual e projeções.....	164
5.4.6 Síntese do caso pelos três indicadores.....	167
5.5 Quadros comparativos dos estudos de caso.....	169
5.5.1 Síntese comparativa e resposta ao objetivo do capítulo.....	176
5.5.2 Recomendações normativas e gerenciais derivadas dos estudos de caso.....	178
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186
a. Legislação e documentos oficiais / institucionais.....	186
b. Livros, artigos, teses, dissertações etc.....	191

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária urbana ocupa posição central no debate jurídico e urbanístico brasileiro contemporâneo. Em termos normativos, ela se apresenta como instrumento de enfrentamento da informalidade, de promoção da segurança da posse e de integração de territórios historicamente produzidos à margem da plena formalidade urbana. Em termos concretos, contudo, sua implementação revela tensões persistentes entre titulação, permanência, infraestrutura, proteção socioambiental e efetivo acesso à cidade. É nesse intervalo entre promessa normativa e realidade territorial que se insere a presente dissertação.

O problema que orienta este trabalho parte de um paradoxo. Goiânia foi concebida como cidade planejada, associada, desde sua origem, à ideia de ordem territorial, racionalidade urbanística e modernização. Ainda assim, sua trajetória histórica não eliminou a produção de informalidade urbana. Ao contrário, a expansão da capital evidencia que o planejamento formal conviveu com ocupações irregulares, conflitos fundiários, periferização da população de menor renda e respostas estatais marcadas por seletividade, demora e desigualdade. A cidade planejada, longe de impedir a irregularidade, passou a administrá-la posteriormente por meio de diferentes estratégias de regularização. Esse é o eixo central da pesquisa: compreender como, em Goiânia, a regularização fundiária se desenvolve no interior da tensão entre o ideal normativo de ordenação urbana e a produção histórica de desigualdades territoriais.

A escolha de Goiânia como objeto de estudo exige que a cidade seja compreendida para além de episódios isolados. Trata-se de uma capital cuja formação e expansão não podem ser lidas apenas a partir de seu plano original, mas também a partir dos processos que, ao longo do tempo, redefiniram seu território: crescimento periférico, incorporação desigual de áreas ao tecido urbano, expansão horizontal, urbanização descontínua e consolidação de assentamentos em condições distintas de acesso à terra, infraestrutura e reconhecimento estatal. Ler Goiânia “como um todo”, portanto, é condição necessária para que a análise dos conflitos fundiários não se restrinja à escala local de cada bairro, mas seja relacionada a uma dinâmica mais ampla de produção do espaço urbano.

Sob essa perspectiva, a dissertação sustenta que a regularização fundiária não pode ser compreendida como simples etapa final de formalização documental. Ela constitui processo historicamente situado, juridicamente mediado e territorialmente desigual, por meio do qual o Estado reconhece, administra ou reordena situações urbanas produzidas em contextos de conflito. A titulação, embora relevante, não esgota o problema. Em muitos casos, a permanência da população, o acesso à infraestrutura, a compatibilização ambiental, a

estabilidade possessória e a inserção efetiva do território na cidade formal permanecem como questões em aberto. Por isso, esta pesquisa adota uma compreensão mais ampla da regularização fundiária, entendendo-a como política multifacetada, atravessada por dimensões jurídicas, urbanísticas, sociais e administrativas.

É nesse quadro que a REURB, introduzida pela Lei nº 13.465/2017, assume importância decisiva. A nova disciplina reorganizou a regularização fundiária em chave mais procedimental, administrativa e registral, conferindo maior sistematicidade às etapas de classificação, processamento, titulação e articulação com o registro imobiliário. Contudo, essa reconfiguração normativa não elimina, por si só, os conflitos territoriais herdados da urbanização desigual. No caso de Goiânia, a relevância da REURB decorre precisamente do fato de incidir sobre uma cidade marcada por décadas de ocupações irregulares, periferação e soluções parciais de regularização. O desafio contemporâneo, portanto, não é apenas titular áreas informais, mas verificar em que medida os instrumentos jurídicos disponíveis conseguem responder a passivos fundiários historicamente produzidos e territorialmente diferenciados.

A pergunta central da dissertação pode, então, ser formulada nos seguintes termos: em que medida a regularização fundiária urbana, no contexto de Goiânia, opera como instrumento efetivo de integração territorial e de realização da função social da propriedade, e em que medida reproduz, sob nova forma, desigualdades historicamente constituídas no processo de expansão da cidade? A partir dessa questão principal, o trabalho também se orienta por uma indagação comparativa: por que determinados territórios avançam mais do que outros em seus processos de regularização? Em vez de presumir resposta única, a pesquisa parte da hipótese de que os desfechos da regularização dependem da combinação entre trajetória histórica da ocupação, inserção urbana, natureza do conflito, capacidade institucional, instrumentos mobilizados e prioridade político-administrativa conferida a cada caso.

O objetivo geral da dissertação é analisar a regularização fundiária urbana em Goiânia à luz do paradoxo da cidade planejada, articulando sua evolução normativa, sua base teórico-conceitual e sua manifestação concreta em territórios marcados por conflito e informalidade. De modo mais específico, a pesquisa busca: examinar os fundamentos do direito à cidade, da função social da propriedade e dos conflitos urbanos como categorias interpretativas do problema; reconstruir a evolução histórico-legislativa da regularização fundiária no Brasil; reconstituir e periodizar a expansão urbana de Goiânia, destacando momentos marcantes da produção do passivo fundiário local; e comparar a trajetória de regularização em bairros selecionados, identificando instrumentos mobilizados, condicionantes territoriais, efeitos socioespaciais observáveis e principais gargalos institucionais. Essa formulação permite alinhar

o problema de pesquisa ao percurso efetivamente desenvolvido nos capítulos seguintes.

Para tornar esse problema empiricamente observável, o trabalho recorta quatro bairros como estudos de caso: Setor Pedro Ludovico, Setor Leste Universitário, Jardim Nova Esperança e Jardim Curitiba. A escolha desses casos não decorre de valor meramente ilustrativo, mas de uma estratégia comparativa orientada por critérios explícitos. O primeiro critério foi a relevância histórica, entendida como a capacidade de cada bairro de evidenciar momentos significativos da expansão urbana e da política fundiária em Goiânia. O segundo foi a diversidade territorial, buscando contemplar casos situados em posições distintas da malha urbana e com diferentes formas de inserção na cidade. O terceiro consistiu na diversidade tipológica dos conflitos, considerando diferenças quanto à origem da ocupação, ao perfil do assentamento, à natureza da irregularidade e aos obstáculos enfrentados. O quarto foi a diversidade das trajetórias de regularização, de modo a permitir comparação entre instrumentos, ritmos e resultados distintos de atuação estatal.

Também foi considerada, como requisito metodológico, a existência de acervo documental mínimo capaz de sustentar reconstrução histórica, análise comparativa e triangulação de fontes. A disponibilidade de normas, atos administrativos, decisões judiciais, mapas, registros e materiais jornalísticos não foi tratada como mera conveniência operacional, mas como condição de rastreabilidade empírica e de maior controle interpretativo. Isso significa que a seleção dos casos combina relevância substantiva e viabilidade metodológica, sem pretensão de representatividade estatística, mas com clara intenção analítica: compreender, dentro de uma mesma cidade, como diferentes configurações territoriais e institucionais influenciam os caminhos da regularização fundiária.

Os quatro casos, considerados em conjunto, permitem observar expressões distintas do problema investigado. Alguns evidenciam tensões entre consolidação urbana e irregularidade persistente em áreas mais integradas ao tecido da cidade; outros revelam a centralidade da ocupação coletiva, da autoconstrução e da mobilização social em processos de permanência e reconhecimento; outros, ainda, permitem examinar os efeitos da expansão periférica em larga escala e os desafios da articulação entre urbanização, titulação e governança territorial. Essa diversidade interna é precisamente o que confere força ao desenho comparativo adotado, pois impede que a regularização fundiária seja tratada como processo homogêneo ou linear.

A compreensão desses casos exige, contudo, um pano de fundo histórico mais amplo. Por isso, a análise da expansão urbana de Goiânia será organizada em momentos marcantes que ajudam a compreender como a cidade planejada produziu, ao longo do tempo, ocupações

irregulares que mais tarde se tornaram objeto de regularização. O primeiro momento corresponde à expansão periférica entre as décadas de 1960 e 1970; o segundo abrange o período da ditadura militar e as formas centralizadas de intervenção territorial; o terceiro acompanha a inflexão normativa inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e aprofundada pelo Estatuto da Cidade; e o quarto examina a reconfiguração contemporânea promovida pela REURB, especialmente após a Lei nº 13.465/2017. Tal periodização não tem função meramente cronológica: ela organiza a leitura da cidade e cria a ponte necessária entre a formação histórica do passivo fundiário e a análise comparativa dos bairros selecionados.

No plano metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter histórico-analítico, com estratégia de estudos de caso múltiplos. Para tanto, articula revisão bibliográfica, análise documental e normativa, leitura espacial e comparação entre os quatro bairros selecionados. O detalhamento do percurso metodológico, das fontes e dos critérios de análise será desenvolvido no Capítulo 2. Aqui, importa apenas destacar que o método foi definido em função do problema central da dissertação: não bastava descrever a evolução legal da regularização fundiária; era necessário observar como norma, território, conflito e ação estatal se combinam, em situações concretas, para produzir trajetórias desiguais de regularização.

A estrutura da dissertação foi organizada de modo a sustentar esse percurso. O Capítulo 1 apresenta o arcabouço teórico-analítico da pesquisa, articulando direito à cidade, função social da propriedade e conflitos urbanos como categorias centrais de leitura. O Capítulo 2 expõe o percurso metodológico, detalhando a estratégia de pesquisa, as fontes, os casos e os procedimentos de análise. O Capítulo 3 reconstrói a evolução histórico-legislativa da regularização fundiária no Brasil, enfatizando os marcos que conformam seu tratamento jurídico. O Capítulo 4 contextualiza Goiânia, reconstituindo sua expansão urbana e demonstrando como a cidade planejada produziu, ao longo do tempo, ocupações irregulares posteriormente convertidas em objeto de intervenção estatal. O Capítulo 5 desenvolve a análise comparativa dos estudos de caso, examinando suas trajetórias de ocupação, conflito, atuação pública e regularização. Por fim, as Considerações Finais retomam o argumento central do trabalho e avaliam, à luz do paradoxo da cidade planejada, os limites e as possibilidades da regularização fundiária como instrumento de justiça urbana.

Esta dissertação propõe que a regularização fundiária em Goiânia seja lida não como expediente meramente técnico de formalização, mas como campo de disputa entre norma e território, entre planejamento e informalidade, entre titulação e permanência, entre integração urbana e reprodução de desigualdades. Ao tomar a cidade planejada como chave de interpretação, e os quatro estudos de caso como material empírico comparável, o trabalho

busca oferecer uma leitura juridicamente fundamentada e territorialmente situada de um problema que permanece central para a política urbana brasileira.

CAPÍTULO 1 – DIREITO À CIDADE, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E CONFLITOS URBANOS

Este capítulo apresenta o arcabouço teórico que orienta toda a pesquisa. Partimos da formulação do direito à cidade e de sua circulação no pensamento urbanístico e jurídico brasileiro para explicitar como essa ideia reorganiza a leitura das formas de produção do espaço, das relações entre propriedade e interesse público e das condições concretas de acesso à cidade. Em seguida, discutimos a função social da propriedade como princípio normativo-constitucional e como parâmetro operativo das políticas urbanas, destacando tensões entre titularidade, uso, valorização e regulação. Por fim, delineamos a noção de conflito urbano como chave analítica para compreender disputas de uso e de distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização. O resultado é um conjunto de categorias — direito à cidade, função social e conflito — que servirá de lente para o exame documental, espacial e jurisprudencial dos casos, garantindo coerência entre a problematização teórica e as perguntas empíricas desenvolvidas nos capítulos subsequentes.

1.1 Fundamentos do Direito à Cidade

De acordo com Harvey (2014), o Direito à Cidade transcende a simples oferta de moradia e infraestrutura, pois representa o poder coletivo dos habitantes de moldar e gerir continuamente o espaço urbano. Essa abordagem desafia a lógica de mercado que transforma o solo em mercadoria e estabelece a justiça socioespacial como um guia para políticas públicas focadas em diminuir as desigualdades territoriais históricas.

Nessa perspectiva, o autor entende esse direito não apenas como acesso aos recursos urbanos, mas como a possibilidade concreta de transformar a cidade segundo os desejos e necessidades da coletividade. Trata-se de uma dimensão eminentemente política e coletiva, na qual o protagonismo dos habitantes é essencial para ressignificar o processo de urbanização. Harvey (2014) aponta que a capacidade de reinventar o espaço urbano é expressão profunda da liberdade humana — uma liberdade que, embora essencial, tem sido historicamente negligenciada pelas estruturas de poder e pelo planejamento urbano orientado pela lógica do capital.

Adicionalmente, Harvey (2014, pp. 30, 49-50, 61) fundamenta o Direito à Cidade em uma análise crítica da economia política capitalista. Ele argumenta que a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, originado da concentração de um excedente de produção. Sob o capitalismo, essa relação se intensifica, pois o sistema precisa da urbanização contínua para

absorver o excedente de capital que produz incessantemente em sua busca por lucro. Contudo, esse processo de absorção do excedente por meio da transformação urbana revela um aspecto sombrio: a "destruição criativa". Isso implica que a construção de um novo espaço urbano frequentemente ocorre sobre os escombros do antigo, em um processo que desapropria as classes mais pobres e marginalizadas. Nesse contexto, a luta pelo Direito à Cidade se manifesta como uma reivindicação dos espoliados para retomar o controle sobre o espaço que lhes foi tirado, opondo-se diretamente à lógica da acumulação de capital por meio da espoliação.

Nesse sentido, o conceito de Direito à Cidade mostra-se particularmente relevante para a análise da dinâmica urbana de Goiânia. Embora concebida como uma cidade planejada, como já explanado, a capital goiana reproduziu ao longo das décadas um padrão de urbanização marcado pela exclusão territorial e pela concentração de oportunidades nos espaços mais valorizados. A segregação socioespacial, evidenciada nas periferias desassistidas e nos assentamentos informais, reflete a ausência de um controle democrático sobre o processo de urbanização, tal como proposto por Harvey. A aplicação seletiva dos instrumentos urbanísticos e a prevalência da lógica fundiária especulativa ameaça a efetividade do direito à cidade para as populações marginalizadas. Assim, compreender como esse direito se manifesta (ou é negado) no território goianiense é fundamental para avaliar a capacidade das políticas de regularização fundiária do município.

1.1.1 Histórico do conceito em Lefebvre e desdobramentos críticos

O histórico do conceito de direito à cidade remonta a Henri Lefebvre (2008, p. 15), que o apresenta como algo que ultrapassa o simples acesso aos recursos e equipamentos urbanos. Trata-se, fundamentalmente, de um clamor pelo direito de participar da produção do espaço, resgatando a cidade como “valor de uso” — lugar da vida, do encontro e da realização humana — em oposição à sua redução a mero “valor de troca”, isto é, mercadoria submetida à lógica do lucro.

Em sua análise, a abordagem lefebvriana se constrói por meio de uma leitura histórico-crítica do espaço, que evidencia como práticas sociais, discursos técnicos e processos de planejamento moldam o ordenamento urbano a partir de interesses de classe. Essa perspectiva permite compreender o espaço não como algo neutro, mas como produto social resultante da interação entre o vivido, o percebido e o concebido. Ramos (2021, p. 201) esclarece que, como resultado desse método, o espaço deixa de ser visto como um receptáculo passivo e passa a ser entendido como produto social, fruto da dialética entre o espaço percebido (a prática espacial do cotidiano), o concebido (as representações do espaço, como

mapas e planos diretores) e o vivido (os espaços de representação, carregados de simbolismo e imaginação). Para Lefebvre (2008), o direito à cidade é, portanto, a reivindicação máxima da vida urbana como obra coletiva:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (p. 118).

Historicamente, segundo Harvey (2014, pp. 11, 13), o conceito surge em um contexto muito específico: a Paris dos anos 1960, marcada por uma profunda crise existencial diante das transformações urbanas impostas pelo Estado e pelo capital, que geravam alienação e descontentamento. O clamor pelo Direito à Cidade foi, nesse sentido, uma resposta direta a essa crise, anterior e precursora das revoltas de Maio de 1968. Biagi (2024, p. 4) complementa ao apontar que Lefebvre, partindo da tradição marxista, atualizou o conceito de "proletariado" para além do operário fabril, incluindo todos os habitantes das periferias urbanas segregadas pelo modelo fordista como o novo sujeito revolucionário capaz de lutar pela reapropriação do espaço.

Após um período de relativo esquecimento, a retomada contemporânea do conceito, como documenta Harvey (2014, p. 14), deu-se principalmente nos movimentos sociais do Sul Global. David Harvey, um dos principais teóricos desse desdobramento crítico, conecta a luta pelo Direito à Cidade diretamente à lógica da acumulação capitalista. Ele argumenta que a urbanização é um dos principais meios para o capitalismo absorver seus excedentes de capital e trabalho, o que torna o controle sobre esse processo uma questão central na luta de classes. Harvey (2014) argumenta que por meio da urbanização, o sistema absorve os excedentes de capital e trabalho gerados continuamente, transformando o espaço urbano em mecanismo de reprodução das desigualdades. Nesse sentido, a reivindicação pelo Direito à Cidade adquire uma dimensão estrutural, pois busca justamente democratizar o controle sobre a produção e o uso desses excedentes — elementos centrais no processo de urbanização. Assim, a efetivação desse direito passa pela apropriação coletiva dos rumos do desenvolvimento urbano, como forma de romper com a lógica concentradora e excludente que historicamente tem marcado as cidades.

Essa reapropriação contemporânea do conceito, tanto por teóricos críticos quanto por movimentos como o dos Sem-Teto, as alianças pelo direito à cidade nos Estados Unidos e os fóruns em torno do orçamento participativo no Brasil, demonstra a atualidade da formulação

proposta por Lefebvre e de seus desdobramentos críticos. Essa leitura tem servido de base para agendas políticas em diversas partes do mundo, especialmente na América Latina, onde movimentos por moradia, orçamento participativo e reforma urbana têm se apropriado do conceito como plataforma de resistência e transformação social. No Brasil, essa matriz histórico-crítica influencia tanto o debate teórico quanto a formulação de políticas públicas e marcos normativos, como será discutido na próxima seção.

1.1.2 Incorporação no ordenamento jurídico brasileiro

A incorporação do Direito à Cidade no Brasil não ocorreu como um ato isolado, mas como um processo gradual que teve seu marco inaugural na Constituição Federal de 1988. Segundo o jurista José Afonso da Silva (2010, p. 748), a Constituição de 1988 representou um divisor de águas ao ser a primeira a dedicar um capítulo específico à "Política Urbana", conferindo ao tema uma relevância inédita no direito pátrio e elevando o direito urbanístico à categoria de um novo ramo do direito público. O próprio Silva (2010) destaca essa inovação:

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar sistematicamente da política urbana em capítulo próprio (arts. 182 e 183), definindo-lhe os objetivos, os instrumentos e o modo de sua realização, com o que o Direito Urbanístico brasileiro adquiriu foros de autonomia científica, como novo ramo do Direito Público, que tem por objeto o estudo sistematizado das normas e princípios que regem o processo de urbanização. (p. 747).

Nos artigos 182 e 183, a Carta Magna (1988, p. 115) estabeleceu os princípios fundamentais que norteariam o desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Para tanto, instituiu o Plano Diretor como instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana e, de forma revolucionária, condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.

Os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, no entanto, necessitavam de uma lei federal que os regulamentasse para que tivessem plena eficácia. Essa lacuna foi preenchida mais de uma década depois com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Este estatuto, em seu artigo 2º, positivou de maneira explícita o "direito a cidades sustentáveis", definindo-o de forma ampla como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e outros (Lei nº 10.257, 2001, p. 1). Para assegurar a efetividade da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade (2001, pp. 2-3) criou e detalhou uma série de instrumentos urbanísticos e jurídicos, como o Parcelamento,

Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

É fundamental compreender, como analisa Fernandes (2007, p. 23), que essa notável arquitetura jurídica não foi uma concessão do poder estatal, mas o resultado de um longo e intenso processo de mobilização social. Fernandes (2007) argumenta que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulando diversos segmentos da sociedade civil, apropriou-se do discurso internacional do "direito à cidade" e pressionou por sua tradução em leis concretas, influenciando diretamente a redação tanto do texto constitucional quanto do próprio Estatuto da Cidade. Esse processo, como o autor descreve:

Como resultado da ampla mobilização social e de um longo processo de discussão político-institucional que começou em meados da década de 1980, o Brasil tem agora uma nova ordem jurídico-urbanística. A Constituição Federal de 1988 e o novo Estatuto da Cidade de 2001 juntos forneceram um quadro legal e institucional progressivo para a implementação de políticas urbanas, fundiárias e socioambientais que poderiam, em princípio, reverter o padrão tradicional de desenvolvimento urbano socialmente excludente, economicamente ineficiente e ambientalmente insustentável que tem caracterizado o país por décadas. (Fernandes, 2007, p. 21).

Esses marcos legais — sobretudo a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 — inauguraram uma nova ordem jurídico-urbanística voltada à inclusão socioespacial e ao fortalecimento da gestão democrática das cidades. No caso de Goiânia, tais dispositivos normativos impactaram diretamente a estruturação do planejamento urbano e das políticas de regularização fundiária, especialmente por meio da exigência de planos diretores e da incorporação de instrumentos como o PEUC, o IPTU progressivo e a REURB. Ainda que sua aplicação concreta enfrente entraves administrativos e resistências políticas, essas normas constituem o alicerce jurídico a partir do qual se pode avaliar a efetividade — ou a frustração — do direito à cidade no território goianiense. Ao longo das décadas, sua presença moldou programas, orientou decisões judiciais e sustentou a atuação de movimentos sociais urbanos, tornando-se referência obrigatória na análise dos conflitos fundiários locais.

1.1.3 Dimensões sociais: participação, justiça espacial e inclusão

A efetivação do Direito à Cidade depende de sua tradução em dimensões sociais concretas, sendo a primeira delas a participação. No Brasil, essa dimensão encontra sua base legal no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, 2001, p. 2), que estabelece a gestão democrática como uma de suas diretrizes gerais, prevendo a participação da população em conselhos,

fundos e audiências públicas. Contudo, para Souza (2010), a simples existência de canais participativos não garante sua efetividade. Ele adverte que essa participação é um campo em constante disputa, onde o saber técnico e o "discurso competente" dos especialistas frequentemente se sobrepõem ao saber local dos cidadãos, transformando a participação em um processo meramente consultivo ou em um espaço de cooptação de lideranças (Souza, 2010, p. 69). Souza (2010) defende que:

A práxis planejadora ou gestora, e antes dela já a própria atividade de pesquisa, deveria, idealmente, encarnar a fusão criativa do saber dos atores sociais com os balizamentos técnico-científicos trazidos, na qualidade de consultores populares, pelos profissionais de planejamento e gestão. (p. 69).

A segunda dimensão fundamental é a justiça espacial. Este princípio visa combater a segregação e garantir que todos os cidadãos, independentemente de renda ou etnia, tenham acesso equitativo à infraestrutura, aos serviços e às oportunidades que a cidade oferece. Como explica Carlos (2007, p. 11), o espaço urbano não é neutro; ele é um produto social que "contém e revela ações passadas". No Brasil, essas ações produziram um padrão de segregação que é a própria negação da justiça espacial. A luta por este princípio, portanto, é uma luta para desconstruir essa estrutura historicamente consolidada. Essa segregação, como aponta Harvey (2014, p. 30), é uma consequência direta da lógica capitalista de urbanização, que organiza o espaço para otimizar a absorção do excedente de capital, e não para promover o bem-estar coletivo, resultando na expulsão sistemática dos mais pobres para as periferias.

Por fim, a dimensão da inclusão refere-se ao direito de todos os grupos pertencerem e se sentirem parte da cidade. Para Maricato (2001, p. 1), a urbanização brasileira é marcada pela produção de uma vasta "cidade ilegal" — favelas, loteamentos clandestinos e cortiços — onde vive a maior parte da população de baixa renda. Viver nesta cidade, segundo a autora, significa ter uma "cidadania mutilada": os moradores são reconhecidos para deveres, como pagar por serviços precários, mas não para direitos, como a segurança da posse e o acesso à infraestrutura de qualidade. Harvey (2014) oferece um enquadramento teórico para esse fenômeno, descrevendo-o como um processo de "acumulação por desapropriação". Maricato (2001) resume a contradição central desta urbanização:

Não se trata de alimentar a noção da cidade dual ou fraturada. Ela pode ser utilizada para facilitar a compreensão da sociedade dividida mas é preciso ter em mente que se trata de uma única estrutura. Uma única lógica da acumulação capitalista preside o conjunto. A cidade formal, legal e rica, não vive sem a cidade informal, ilegal e pobre. (p. 1).

Neste contexto, a inclusão passa necessariamente por políticas como a regularização fundiária, que, em sua concepção mais ampla, não visa apenas fornecer um título de propriedade, mas sim integrar esses territórios e seus cidadãos de forma plena ao tecido urbano, garantindo-lhes direitos, reconhecimento e o pertencimento efetivo à cidade (Lei nº 10.257, 2001, p. 8).

Destarte, a participação, justiça espacial e inclusão não apenas compõem os pilares sociais do Direito à Cidade, mas também constituem os principais critérios analíticos adotados nesta pesquisa para examinar os efeitos das políticas de regularização fundiária em Goiânia. A presença (ou ausência) desses elementos nas experiências de diferentes bairros permitirá avaliar em que medida os instrumentos jurídicos implementados ao longo das últimas décadas contribuíram para ampliar a cidadania urbana, reduzir desigualdades territoriais e promover um modelo de urbanização mais justo e democrático.

1.2 Evolução histórica da Função Social da Propriedade

Se o Direito à Cidade constitui o horizonte ético e político da política urbana, a Função Social da Propriedade é o principal princípio jurídico que permite sua concretização no território. Este conceito representa uma ruptura paradigmática com a tradição liberal-individualista do direito de propriedade, herdada do Direito Romano e consolidada no Brasil pelo Código Civil de 1916. A trajetória de sua incorporação no ordenamento jurídico brasileiro revela um lento, mas progressivo, deslocamento de uma visão da propriedade como um direito absoluto do indivíduo para uma concepção que a entende como um direito-dever, cujo exercício está intrinsecamente condicionado ao bem-estar da coletividade. Tal princípio, por ocasião, será examinado adiante, empiricamente, a partir das ocupações urbanas em Goiânia, com o objetivo de compreender como a função social tem sido interpretada, reivindicada ou negligenciada nos processos de regularização fundiária e nos conflitos pelo uso do solo urbano.

1.2.1 Raízes no Código Civil de 1916 e no Estatuto da Terra (1964)

O Código Civil de 1916, pilar da ordem jurídica da Primeira República, refletia uma concepção patrimonialista na qual o direito de propriedade era tido como absoluto, perpétuo e exclusivo. Como aponta Silva (2010, p. 265), embora a doutrina reconhecesse limitações como os direitos de vizinhança ou as restrições administrativas, estas eram vistas como externas ao direito, e não como parte de sua estrutura interna. O código, em seu artigo 524, assegurava ao proprietário "o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem

quer que injustamente os possua". O proprietário tinha, em essência, o direito de não usar seu imóvel e de retê-lo para fins especulativos, sem que isso afetasse a natureza de seu direito.

Essa formulação jurídica, baseada na ideia de propriedade como extensão da liberdade individual, consolidou um modelo que legitimava a ociosidade fundiária e a acumulação privada de terra urbana, mesmo diante de demandas sociais por moradia e infraestrutura. Ao longo do século XX, essa lógica contribuiu para a expansão desordenada das cidades brasileiras e para a naturalização da segregação socioespacial, ao afastar qualquer obrigação coletiva do proprietário quanto à função social do imóvel. A ausência de limites internos ao exercício desse direito pavimentou o caminho para práticas especulativas que, até hoje, desafiam a efetividade das políticas de regularização e inclusão urbana.

As transformações sociais, a industrialização e a acelerada urbanização do século XX começaram a tencionar essa visão. Foi no âmbito do debate agrário que o princípio da função social ganhou sua primeira força legislativa com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964). Conforme seu artigo 2º:

É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social. [...] A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. (Brasil, 1964, Art. 2º).

Apesar de seu foco agrário e dos limitados resultados práticos no contexto do regime militar, o Estatuto da Terra representou um precedente jurídico e ideológico fundamental. Ele introduziu no direito positivo brasileiro a ideia de que a legitimidade da propriedade não emana apenas do título, mas também do uso socialmente adequado que se faz dela. Contudo, a aplicação deste princípio ao espaço urbano, cerne do Direito à Cidade, só seria plenamente desenvolvida décadas mais tarde.

Contudo, a aplicação deste princípio ao espaço urbano, cerne do Direito à Cidade, só seria plenamente desenvolvida décadas mais tarde. Essa limitação decorre do fato de que o Estatuto da Terra, embora tenha inovado ao condicionar o direito de propriedade à sua função social, permaneceu restrito ao domínio rural, com escassa incidência normativa e operacional sobre o ambiente urbano. Como resultado, a urbanização brasileira seguiu marcada por práticas especulativas e ausência de controle social sobre o uso do solo nas cidades, evidenciando a lacuna entre o avanço conceitual do Estatuto e sua eficácia normativa no contexto urbano.

1.2.2 Consolidação pós-1988

O verdadeiro ponto de inflexão na história do conceito ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Elevando a Função Social da Propriedade ao status de princípio fundamental, a nova Carta Magna não apenas a reafirmou, mas a expandiu para o âmbito urbano e a posicionou como um pilar da ordem econômica e social. Como aponta Silva (2010, p. 752), o princípio aparece de forma transversal no texto constitucional: (i) Como direito e garantia fundamental, no Art. 5º, inciso XXIII; (ii) Como princípio da ordem econômica, no Art. 170, inciso III; (iii) E, de forma mais decisiva para esta pesquisa, como eixo da política urbana, no Art. 182, § 2º, que decreta: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, p. 115).

Esta última determinação é revolucionária, pois rompeu com a tradição centralizadora do direito brasileiro. A Constituição de 1988 promoveu uma "municipalização" da questão urbana, transferindo para o poder local a competência para definir o conteúdo da função social. Fernandes (2007) explica o impacto dessa mudança:

A principal implicação da nova abordagem constitucional foi a descentralização da competência para a formulação do conceito jurídico de função social da propriedade urbana para os mais de 5.500 municípios do país. [...] O Plano Diretor foi concebido não apenas como um instrumento técnico-urbanístico para a organização do uso do solo, mas, acima de tudo, como um instrumento legal e político fundamental para a governança urbana e a política municipal (Fernandes, 2007, p. 26).

Essa descentralização significa que a função social deixa de ser uma noção abstrata para se tornar um conjunto de diretrizes concretas, definidas localmente, que podem incluir coeficientes de aproveitamento, regras de uso e ocupação, e diretrizes para a proteção ambiental e histórica, conforme detalhado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, 2001, p. 6). A função social, portanto, deixa de ser uma mera limitação externa ao direito de propriedade para se tornar um elemento interno e constitutivo desse direito.

Adicionalmente, no caso de Goiânia, essa municipalização da política urbana se materializou na elaboração de sucessivos Planos Diretores — notadamente os de 1992, 2007 e 2021 — que, embora tenham incorporado dispositivos voltados à efetivação da função social da propriedade, enfrentam desafios históricos de implementação. A presença formal desses instrumentos normativos não tem sido suficiente para impedir a reprodução de práticas fundiárias especulativas, a subutilização de áreas centrais e a expansão periférica desordenada.

Essa tensão entre norma e prática será objeto de análise nas seções empíricas deste trabalho.

1.2.3 Instrumentos operativos

De nada adiantaria a constitucionalização do princípio da função social sem os meios para sua aplicação prática. Se a Constituição estabeleceu "o que" e "onde" (o princípio, definido no Plano Diretor), coube ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) determinar "como" aplicá-lo. O Estatuto detalha os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, criando uma sequência de medidas para compelir o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a cumprir seu dever social.

A aplicação desses instrumentos é sequencial e progressiva, visando dar ao proprietário a chance de se adequar à lei. A sequência, detalhada nos artigos 5º a 8º do Estatuto, é a seguinte:

- (i) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): O município notifica o proprietário do imóvel que não cumpre a função social para que, em prazos determinados, apresente um projeto de parcelamento ou edificação.
- (ii) IPTU Progressivo no Tempo: Caso o proprietário descumpra a notificação do PEUC, o município passa a aplicar alíquotas progressivas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao longo de cinco anos consecutivos, podendo a alíquota máxima chegar a 15% do valor venal do imóvel. O objetivo, como explica Fernandes (2007, p. 28), é tornar a retenção especulativa do imóvel economicamente insustentável.
- (iii) Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública: Se, mesmo após os cinco anos de IPTU progressivo, o proprietário não cumprir sua obrigação, o Poder Público pode efetuar a desapropriação do imóvel, pagando a indenização não em dinheiro, mas em títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos.

Essa tríade de instrumentos (PEUC, IPTU progressivo e desapropriação-sanção) constitui o núcleo duro da política de solo urbano no Brasil, fornecendo às prefeituras as ferramentas coercitivas para combater a especulação imobiliária (Silva, 2010, p. 770). Mais do que ferramentas de ordenamento territorial, esses mecanismos são, na verdade, instrumentos de efetivação de direitos fundamentais. Como aponta Sarno (2016), eles são essenciais para a concretização de uma cidade inclusiva e para a promoção da dignidade humana. A autora destaca:

Assim, não restam dúvidas de que o processo de inclusão social por meio da moradia digna e adequada é fundamental para o avanço na concretização do Estado Social e das diretrizes e metas do Plano Nacional de Direitos Humanos e os

instrumentos urbanísticos têm cumprido papel único e fundamental para tal garantia (Sarno, 2016, p. 608).

Portanto, os instrumentos operativos do Estatuto da Cidade representam a materialização jurídica da luta pelo Direito à Cidade, permitindo ao poder público intervir na lógica de mercado para afirmar o valor de uso do espaço urbano sobre seu valor de troca.

Especificamente, nesta pesquisa, tais instrumentos — em especial o PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção — serão mobilizados como parâmetros analíticos na avaliação das políticas e práticas de regularização fundiária em casos concretos no município de Goiânia. Ao observar se e como esses mecanismos foram aplicados, será possível aferir em que medida a função social da propriedade tem sido efetivada ou negligenciada pelas autoridades locais.

1.3 Categorias de Conflitos Urbanos

A negação sistemática do Direito à Cidade e o descumprimento da Função Social da Propriedade não são abstrações teóricas; eles se materializam no território sob a forma de intensos e persistentes conflitos urbanos. Longe de serem anomalias, para Maricato (2000, p. 1), esses conflitos são características estruturais do modelo de urbanização excludente que se consolidou no Brasil. Eles representam a luta diária de diferentes grupos sociais pelo acesso e permanência no espaço urbano. Para fins analíticos, podemos categorizar esses conflitos em três grandes eixos interligados: os conflitos por moradia, as disputas por permanência e uso do solo, e os conflitos de natureza ambiental.

1.3.1 Conflitos de moradia e ocupações informais

A categoria mais fundamental de conflito urbano no Brasil é a luta pelo acesso à moradia. Diante de um déficit habitacional crônico e da incapacidade do mercado formal de ofertar imóveis a preços acessíveis para a maioria da população, como analisa Bonduki (2011, p. 288), a ocupação de terras — sejam elas públicas ou privadas — surge não como uma "opção", mas frequentemente como a única solução possível para milhões de famílias. Essas ocupações, que dão origem a favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos, constituem o que Maricato (2000, p. 1) definiu como a "cidade ilegal". Para a autora, é crucial entender que essa divisão não representa duas cidades distintas, mas duas faces da mesma moeda:

Não se trata de alimentar a noção da cidade dual ou fraturada. Ela pode ser utilizada para facilitar a compreensão da sociedade dividida mas é preciso ter em mente que

se trata de uma única estrutura. Uma única lógica da acumulação capitalista preside o conjunto. A cidade formal, legal e rica, não vive sem a cidade informal, ilegal e pobre (Maricato, 2000, p. 1).

Essa "cidade ilegal" não é desprovida de ordem; ela possui regras próprias e redes de sociabilidade, mas seus moradores vivem em um estado de constante insegurança jurídica. A ausência do título de propriedade formal (a segurança da posse) os torna vulneráveis a ameaças de despejo e dificulta o acesso a serviços públicos essenciais e a crédito. Este processo, na ótica de Harvey (2014, p. 53), pode ser entendido como uma manifestação da "acumulação por desapropriação". Como aponta Barroso (2014, p. 86) na análise sobre o Jardim Nova Esperança, em Goiânia, mesmo após décadas, a ausência de escrituração para parte dos terrenos demonstra a persistência dessa precariedade. Portanto, o conflito pela moradia se desdobra em uma luta contínua por reconhecimento, infraestrutura e pela integração plena à cidadania.

1.3.2 Gentrificação, remoções e disputas de uso do solo

Os conflitos urbanos não se encerram com a conquista de um teto. Uma segunda onda de disputas emerge justamente quando essas áreas informais se consolidam e passam a ser alvo do interesse do Estado e do mercado imobiliário. Aqui, como aponta Rolnik (2015, p. 37), a luta deixa de ser pelo acesso e passa a ser pela permanência no lugar, em uma verdadeira "guerra dos lugares". As remoções forçadas são a face mais violenta desse processo. Frequentemente justificadas por projetos de obras públicas, "revitalização" ou eventos de grande porte, elas resultam na expulsão de comunidades inteiras. Para Harvey (2014, p. 50), essas remoções são um exemplo de "destruição criativa" a serviço da acumulação de capital. Conforme Pinho (2023, p. 30), em Goiânia, onde ocorreram remoções de ocupantes, ilustram essa dinâmica de intervenção estatal direta para abrir novas frentes de expansão para o capital imobiliário.

A gentrificação, por sua vez, é um processo de remoção mais sutil e gradual, movido pelo mercado. Em sua obra seminal, Smith (1996) argumenta que a gentrificação não é primariamente um resultado de novos gostos da classe média, mas sim um processo econômico impulsionado pelo capital. Ele ocorre quando o capital volta a ser investido em áreas urbanas que foram historicamente desvalorizadas, visando lucrar com a diferença entre o valor atual do solo e seu valor potencial após a renovação. Smith (1996) define o processo da seguinte forma:

A gentrificação é o reinvestimento de capital no centro urbano, projetado para

produzir espaço para uma classe de pessoas mais afliente do que a que atualmente ocupa aquele espaço. É um processo de mudança de bairro baseado em classe. O ponto crucial sobre a gentrificação é que o deslocamento dos residentes da classe trabalhadora não é um subproduto infeliz do processo, mas um objetivo central (p. 35).

Esse reinvestimento de capital gera uma valorização imobiliária que, através do aumento dos aluguéis e do custo de vida, acaba por "expulsar silenciosamente" os moradores originais de baixa renda, que são substituídos por uma população de maior poder aquisitivo. Paradoxalmente, a própria regularização fundiária, ao garantir a segurança da posse e atrair investimentos formais, pode se tornar um gatilho para a gentrificação se não for acompanhada de políticas públicas de proteção à permanência dos moradores originais.

1.3.3 Conflitos ambientais urbanos

Uma dimensão cada vez mais central dos conflitos urbanos contemporâneos ocorre na interface entre a necessidade de moradia e a legislação de proteção ambiental. No Brasil, o debate não opõe de forma simples "pessoas" e "natureza", mas revela uma profunda dimensão de classe, como explica Rolnik (2015):

A população pobre, expulsa das áreas urbanizadas e bem localizadas pela valorização imobiliária, é empurrada para as áreas de mananciais, mangues, encostas de grande declividade, beiras de córregos, isto é, exatamente para as áreas frágeis do ponto de vista ambiental e que deveriam ser preservadas (p. 241).

Os moradores desses locais enfrentam uma dupla vulnerabilidade: a social, pela insegurança da posse e pela precariedade dos serviços; e a ambiental, por estarem expostos a riscos como enchentes, deslizamentos e contaminação. Como aponta Silva (2024, p. 55), o caso do Setor Pedro Ludovico, em Goiânia, é paradigmático, tendo sua origem na ocupação das áreas de várzea dos córregos Botafogo e Areião, hoje reconhecidas como Áreas de Preservação Permanente (APPs).

O conflito se agrava quando a legislação ambiental é aplicada de forma seletiva e descontextualizada, servindo como justificativa para ações de remoção sem que se ofereçam alternativas habitacionais adequadas. Esse uso da lei pode ser visto como mais um mecanismo de "acumulação por desapropriação", como teoriza Harvey (2014, p. 53), no qual o discurso ambiental legitima a expulsão dos pobres. A busca por soluções para esses conflitos socioambientais exige, portanto, uma abordagem integrada que materialize o próprio Direito à Cidade, conciliando a recuperação ambiental com a urbanização das áreas e a garantia do

direito à moradia para as populações que já vivem nesses territórios.

1.4 Intersecções: Direito à Cidade × Função Social × Conflitos

Os conceitos de Direito à Cidade, Função Social da Propriedade e Conflitos Urbanos não são entidades isoladas; eles operam em uma relação dialética e de mútua influência. É no campo de tensão gerado por suas intersecções que as políticas urbanas, como a de regularização fundiária, são concebidas, disputadas e implementadas. Se os conflitos urbanos anteriormente analisados são a expressão material da negação do Direito à Cidade, a Função Social da Propriedade emerge, por sua vez, como o principal mecanismo jurídico desenhado para mediar essa disputa. Esta seção final amarra o arcabouço teórico, demonstrando como essa triangulação conceitual fundamenta a análise crítica dos programas de regularização.

1.4.1 Função social como cláusula de mediação de conflitos

O princípio da Função Social da Propriedade deve ser compreendido como a principal cláusula de mediação que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu para arbitrar o conflito estrutural entre os interesses privados, focados no valor de troca do imóvel, e as necessidades coletivas que conformam o Direito à Cidade, centrado em seu valor de uso. Ao determinar que a propriedade urbana só se legitima quando cumpre as exigências do Plano Diretor, a lei, como explica Silva (2010, p. 272), impõe um dever ao proprietário, buscando equilibrar a balança entre o individual e o coletivo.

Na prática, a função social atua como um instrumento de governança sobre o solo, permitindo ao poder público intervir sobre imóveis ociosos que geram "vazios urbanos" e pressionam a expansão da mancha urbana para periferias distantes e precárias. Contudo, a efetividade dessa mediação é profundamente política. A aplicação do princípio depende de uma correlação de forças sociais e da capacidade dos governos locais de enfrentar interesses consolidados. Como aponta Fernandes (2007), a mera existência da lei não garante sua eficácia:

Por mais importante que seja, a nova ordem jurídico-urbanística não será implementada automaticamente. Ela é, em grande medida, um projeto político a ser construído, e sua consolidação dependerá da extensão em que os vários grupos sociais, especialmente os anteriormente excluídos dos processos formais de tomada de decisão, se apropriarem dos novos direitos e instrumentos legais (Fernandes, 2007, p. 29).

1.4.2 Direito à cidade como horizonte normativo de políticas habitacionais

O Direito à Cidade, na formulação original de Lefebvre (2008, p. 118), não se apresenta como um conceito jurídico fechado, mas como um horizonte utópico e um clamor por uma vida urbana transformada e renovada. Ele se manifesta como uma forma superior de direitos que inclui o "direito de habitar", o qual transcende a simples posse de um teto e abrange o direito de pertencer e participar ativamente da produção da cidade como obra coletiva. Esse entendimento posiciona o Direito à Cidade como um princípio-guia, um horizonte normativo que deve orientar as políticas públicas para que elas visem não apenas à provisão de objetos, mas à realização plena do ser humano no espaço urbano.

No Brasil, a necessidade desse novo horizonte normativo para as políticas habitacionais tornou-se evidente a partir do histórico de modelos anteriores. Como analisa Bonduki (2011, p. 288), a política habitacional brasileira foi marcada por uma incapacidade crônica de responder ao déficit habitacional da população de baixa renda. Para o autor, essa falha não é acidental, mas estrutural, ligada a um modelo de urbanização que sempre priorizou a produção de um espaço segregado. Bonduki (2011) resume a questão da seguinte forma:

A questão da habitação para a população de baixa renda no Brasil não se resume à falta de recursos ou à dificuldade de equacionar uma política de construção em massa. Ela está intrinsecamente vinculada ao próprio processo de formação de nossas cidades, que sempre se estruturou com base em um mercado de terras altamente concentrado e excludente, relegando a maior parte dos trabalhadores à autoconstrução precária nas periferias (p. 25).

É nesse contexto de exclusão histórica que o Direito à Cidade foi adotado como bandeira de luta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (Fernandes, 2007, p. 23). A realidade que essas políticas buscam transformar é a da "cidade ilegal", conceito desenvolvido por Maricato (2000, p. 1) para descrever os territórios onde vive a maior parte da população pobre. Para Maricato, os moradores desses espaços possuem uma "cidadania mutilada", pois são reconhecidos para deveres, mas não para direitos.

Assim, ter o Direito à Cidade como horizonte normativo significa que as políticas habitacionais devem ter como meta final a superação dessa condição, promovendo a inclusão social plena. Como aponta Sarno (2016, p. 608), os instrumentos urbanísticos são ferramentas para a efetivação das metas do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Dessa forma, o Direito à Cidade consolida-se como o princípio que alinha o planejamento urbano e as políticas habitacionais ao objetivo maior da cidadania e dos direitos humanos.

Neste quadro, o Direito à Cidade funciona como a bússola que deve orientar e avaliar o sucesso de qualquer política habitacional e de regularização fundiária. Isso significa que o

êxito de um programa não pode ser medido apenas por indicadores quantitativos, como o número de títulos entregues. Segundo Lefebvre (2008, p. 118), uma avaliação crítica exige que se investigue os resultados concretos no território e na vida das pessoas.

Para os casos que serão analisados em Goiânia, como o Setor Pedro Ludovico e o Jardim Nova Esperança, a avaliação da efetividade das políticas de regularização passará por questionamentos como: a regularização promoveu a inclusão social ou gerou novas formas de exclusão, como a gentrificação? Garantiu-se, junto com o título, o acesso à infraestrutura de qualidade? O processo fortaleceu a participação comunitária, superando uma lógica meramente consultiva? A resposta a essas perguntas define a distância entre a política executada e o horizonte normativo do Direito à Cidade.

1.4.3 Contradições estruturais: titulação × permanência e captura de mais-valia

A aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, embora essencial, revela contradições estruturais que podem, paradoxalmente, aprofundar as mesmas exclusões que pretendem combater. A principal delas é o paradoxo titulação versus permanência. A entrega do título de propriedade, ao mesmo tempo que oferece segurança jurídica, integra plenamente o imóvel e seu morador à lógica do mercado formal. Essa inserção, somada à valorização decorrente de melhorias urbanas, pode transformar a moradia em um ativo financeiro, gerando uma nova forma de insegurança. A este respeito, a análise de Rolnik (2015) é fundamental:

A transformação da casa em ativo e da política de moradia em política de acesso a esse ativo é a chave da nova geração de políticas habitacionais que passaram a ser promovidas em escala global. [...] Com o título de propriedade na mão, o morador pode usar o valor da casa para alavancar pequenos negócios ou obter crédito para outras finalidades. Em outras palavras, a casa, além de um lugar para morar, pode ser uma alavanca para a inclusão financeira. Mas o que acontece quando o negócio não dá certo ou a dívida não pode ser paga? O que acontece quando o valor de mercado do imóvel sobe muito e se torna mais interessante vendê-lo do que permanecer nele? (p. 74).

A reflexão da autora expõe o cerne da contradição: a segurança da posse pode se converter em um vetor de expulsão. A valorização do solo cria uma pressão econômica que pode levar à venda do imóvel e ao deslocamento dos moradores originais para áreas mais distantes e baratas, reiniciando o ciclo de exclusão. Esse fenômeno, conhecido como gentrificação, demonstra como a titulação, desacompanhada de outros mecanismos de proteção, pode ter um efeito contrário ao desejado.

Intimamente ligada a isso está a questão da captura da mais-valia urbana. Como

aponta Harvey (2014, p. 152), a valorização imobiliária, produzida por investimentos públicos e pela própria presença e trabalho da comunidade, é uma riqueza coletiva. No entanto, sem instrumentos eficazes para sua captura — como a outorga onerosa ou o IPTU progressivo —, essa riqueza é apropriada de forma privada pelos proprietários ou pelo mercado, aprofundando as desigualdades. É, portanto, neste campo minado de contradições que a efetividade dos programas de regularização fundiária em Goiânia será analisada.

Delimitadas as categorias que estruturam a leitura do problema — direito à cidade, função social da propriedade e conflitos urbanos —, torna-se possível deslocar o foco do plano conceitual para o plano normativo-institucional em que essas disputas são processadas. A regularização fundiária, nesse sentido, não pode ser tomada como simples resposta técnica a um “déficit” documental, mas como política pública atravessada por escolhas legais, critérios de elegibilidade, exigências urbanísticas e salvaguardas territoriais. É por isso que o capítulo seguinte reconstrói a evolução histórico-legislativa do tema, destacando continuidades, rupturas e disputas interpretativas que condicionam — e, ao mesmo tempo, abrem possibilidades para — a ação municipal.

CAPÍTULO 2 – PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este capítulo explicita o percurso metodológico da pesquisa. Nele definimos a abordagem qualitativa e justificamos a estratégia de estudo de caso, com a unidade de análise situada no bairro/assentamento e, quando necessário, subunidades incorporadas. Detalhamos os procedimentos de coleta — documentação e registros de arquivo, jurisprudência, imprensa e leitura espacial por mapas/ortofotos — e a matriz pergunta → evidência → técnica que orienta o uso combinado dessas fontes. Apresentamos os instrumentos de análise, com destaque para a Análise de Conteúdo (categorias, unidades de registro e de contexto) e para o modelo lógico que distingue insumos, atividades, produtos e resultados/impactos, a fim de não confundir execução com efetividade. Descrevemos os critérios de seleção e delimitação dos casos, bem como as salvaguardas de qualidade adotadas (triangulação, banco e encadeamento de evidências, coerência causal) e os limites do desenho. Ao final, indicamos como essas escolhas metodológicas asseguram rastreabilidade e comparabilidade entre os casos analisados nos capítulos seguintes.

Para tornar o percurso metodológico mais didático, apresentam-se: (i) o Quadro 1, que sintetiza os principais autores metodológicos mobilizados e sua função no desenho da pesquisa; e (ii) a Figura 1, que organiza em fluxo as decisões, procedimentos e estratégias de análise descritos neste capítulo.

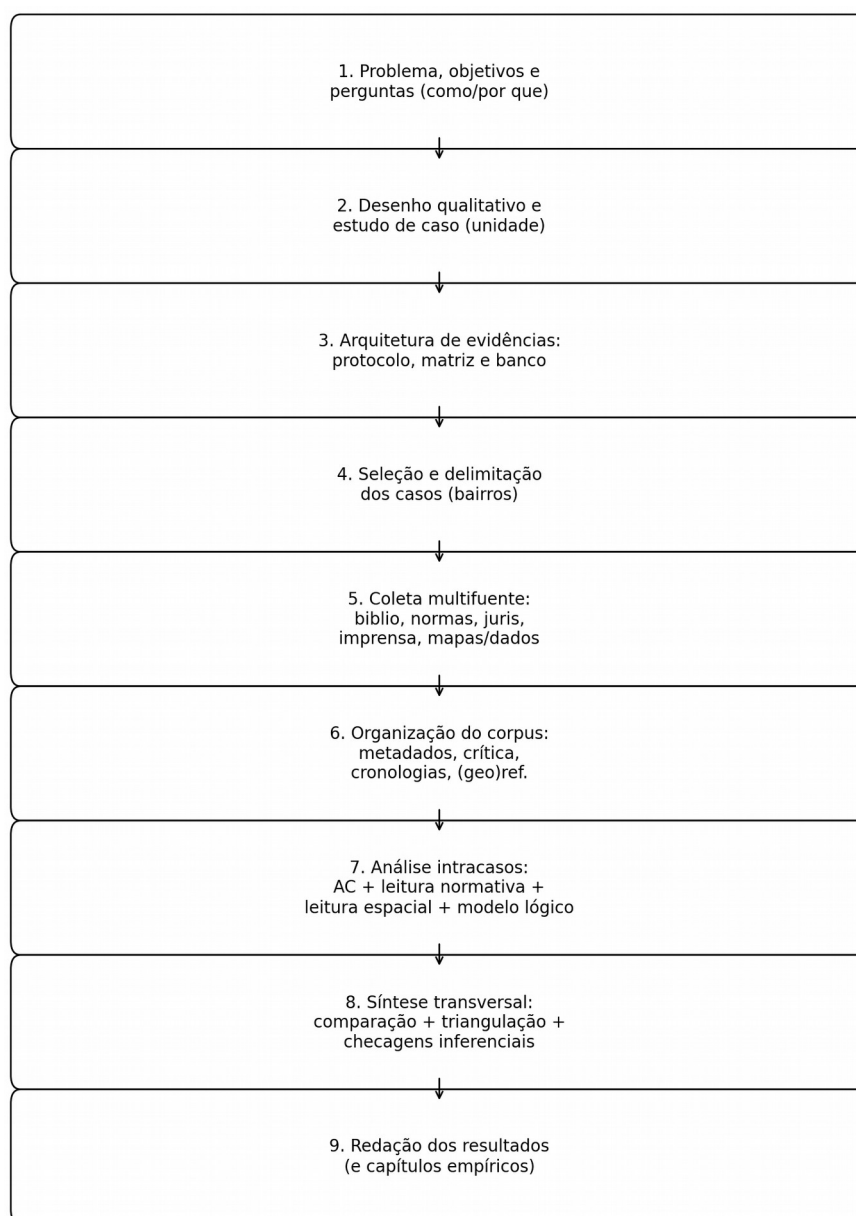
Quadro 1 — Autores metodológicos mobilizados e função no desenho da pesquisa.

Autor/obra	Contribuição metodológica	Aplicação na dissertação	Seções do Cap. 2
GIL (1989)	Classificação da pesquisa; delineamentos; crítica e uso de documentos como fonte.	Delimitação do tipo de pesquisa e orientação dos procedimentos de coleta/crítica documental.	2.1; 2.2; 2.6
YIN (2001)	Estudo de caso; lógica de replicação; triangulação; banco e encadeamento de evidências.	Estratégia de casos múltiplos, unidade de análise e salvaguardas (validade de construto, confiabilidade).	2.1–2.3; 2.5
BARDIN (2011)	Análise de Conteúdo: categorias, unidades de registro/contexto, critérios de	Codificação e construção de categorias para comparar material	2.4.1; 2.5

	consistência.	textual entre casos.	
IPEA (2018)	Avaliação baseada em teoria; modelo lógico; cadeia de resultados/impactos.	Modelo lógico para distinguir execução de efetividade e orientar indicadores observáveis.	2.4.4; 2.5
GERTLER et al. (2018)	Teoria da mudança; cadeia de resultados; indicadores por níveis.	Estruturação da interpretação dos resultados em níveis e explicitação de hipóteses/condições.	2.4.4; 2.5

Fonte: Elaboração própria, a partir de GIL (1989), YIN (2001), BARDIN (2011), IPEA (2018) e GERTLER et al. (2018).

Figura 1 – Fluxograma do percurso metodológico e dos procedimentos da pesquisa



Primeiro, delimita-se o problema, definem-se objetivos e formulam-se perguntas de pesquisa orientadas a explicar processos (perguntas do tipo “como” e “por que”). Em seguida, escolhe-se o desenho qualitativo e a estratégia de estudo de caso, explicitando a lógica de comparação (replicação literal/teórica) e a unidade de análise. Na terceira etapa, estabelece-se a arquitetura de evidências: protocolo de pesquisa, matriz pergunta→evidência, critérios de seleção e um banco de dados para garantir rastreabilidade e consistência. A etapa seguinte consiste em selecionar e delimitar os estudos de caso e formular expectativas analíticas por caso (o que se espera observar, dadas as condições históricas e institucionais). Com o recorte definido, procede-se à coleta multifuente (bibliografia, documentação administrativa e normativa, registros e arquivos, imprensa, cartografia/ortofotos e dados públicos), seguida da organização do corpus (metadados, crítica de autenticidade/credibilidade, cronologias e, quando aplicável, georreferenciamento). Na fase analítica, realiza-se a análise intracazos, combinando leitura documental e normativa, análise de conteúdo, leitura espacial e avaliação baseada em teoria por meio de modelo lógico/cadeia de resultados (insumos → atividades → produtos → resultados/impactos). Por fim, os achados são consolidados em relatórios por caso e submetidos à síntese transversal comparativa, com checagens de qualidade inferencial (triangulação, coerência interna, convergência/divergência entre fontes e explicitação de limites), resultando em quadros comparativos e na redação interpretativa dos capítulos empíricos.

2.1 Abordagem e natureza da pesquisa

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, apropriada para compreender processos jurídico-urbanísticos em contexto real. No enquadramento clássico, a distinção entre exploratória, descritiva e explicativa orienta objetivos e alcance inferencial: as duas primeiras estruturam o problema e descrevem relações, ao passo que a explicativa busca fatores causais. Para transparência e reprodutibilidade, o relatório metodológico deve explicitar a natureza da pesquisa e delineamento, técnicas de coleta, operacionalização de variáveis/indicadores, lógica de seleção/amostra e procedimentos de análise (Gil, 1989, p. 24–25).

Quanto ao desenho, privilegia-se o estudo de caso, indicado quando as questões são do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem baixo controle sobre os eventos e quando o foco recai sobre fenômenos contemporâneos em contexto de vida real (YIN, 2001, p.

30). Nessa estratégia, a investigação lida com muitas variáveis e poucos pontos de dados, o que exige múltiplas fontes de evidência em convergência (triangulação). Como resume Yin: “estudos de caso lidam com ‘muitas variáveis e poucos pontos de dados’” (YIN, 2001, p. 31). Para validade de construto e rastreabilidade, são princípios do estudo de caso criar um banco de dados do estudo e manter o encadeamento de evidências entre perguntas, dados e conclusões (YIN, 2001, p. 59).

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Em outras palavras, você poderia utilizar o método de estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais - acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo. Logo, essa primeira parte de nossa lógica de planejamento nos ajuda a entender os estudos de caso sem deixar de diferenciá-la de outras estratégias de pesquisa que já foram discutidas (YIN, 2001, p. 30).

A interpretação dos achados será orientada por modelo lógico (cadeia de resultados), distinguindo insumos → atividades → produtos → resultados/impactos, a fim de não confundir execução com efetividade. Em termos de avaliação baseada em teoria, “[a] cadeia de resultados é uma maneira de descrever uma teoria da mudança” (GERTLER et al., 2018, p. 68; ver também IPEA, 2018, p. 95–101).

A definição do percurso metodológico decorre diretamente do problema central desta dissertação. Mais do que descrever a evolução normativa da regularização fundiária, a pesquisa busca compreender como a cidade planejada, em vez de eliminar a informalidade urbana, conviveu historicamente com sua reprodução e, em muitos contextos, contribuiu para sua persistência. Por essa razão, a investigação não poderia restringir-se à análise abstrata do ordenamento jurídico, exigindo um desenho capaz de articular norma, território, conflito e ação estatal em perspectiva histórica e comparativa.

Nessa chave, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza analítico-interpretativa e com finalidade explicativa. É qualitativa porque trabalha com processos, sentidos institucionais, trajetórias territoriais e contextos históricos que não se deixam apreender adequadamente por mera mensuração quantitativa. É analítico-interpretativa porque examina documentos, normas, mapas e registros de caso buscando identificar padrões, continuidades, rupturas e mecanismos de atuação estatal. E é explicativa porque não se limita a descrever episódios de irregularidade e regularização, procurando compreender por que determinados arranjos institucionais e territoriais favoreceram certos resultados, ao passo que outros mantiveram ou agravaram situações de conflito.

2.1.1 Justificativa do estudo de caso

A adoção do estudo de caso múltiplo justifica-se pela necessidade de observar o fenômeno da regularização fundiária urbana em situações concretas, territorialmente delimitadas e historicamente diferenciadas, sem perder de vista a unidade mais ampla representada pela cidade de Goiânia. O recorte por casos permite examinar, em profundidade, a articulação entre ocupação, conflito, intervenção estatal, instrumentos normativos e efeitos territoriais, evitando que a análise permaneça excessivamente genérica ou apenas doutrinária.

A escolha por múltiplos casos, e não por um caso único, responde a uma exigência comparativa da própria hipótese da pesquisa. Se o objetivo é demonstrar que a informalidade urbana não constitui evento excepcional, mas elemento estrutural da formação da cidade planejada, torna-se necessário confrontar bairros com trajetórias distintas, de modo a identificar regularidades e diferenças. Essa estratégia permite perceber se determinados fatores — como localização, tempo de consolidação da ocupação, perfil socioespacial, tipo de conflito, forma de atuação do poder público e instrumento de regularização mobilizado — influenciaram de maneira diferenciada os resultados observados.

O estudo de caso múltiplo, portanto, não é empregado como mera técnica descritiva, mas como procedimento analítico voltado à comparação de trajetórias jurídico-territoriais. Seu objetivo é compreender em que medida diferentes configurações urbanas e institucionais ajudam a explicar por que alguns casos avançaram em processos de regularização, ao passo que outros permaneceram marcados por maior instabilidade, demora ou conflito.

Opta-se pelo estudo de caso porque as perguntas centrais da pesquisa são do tipo “como” e “por que”, o pesquisador tem baixo controle sobre os eventos em análise e o foco recai sobre fenômenos contemporâneos observados no contexto de vida real (YIN, 2001, p. 30). Em termos sintéticos, como registra o autor, o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real” (YIN, 2001, p. 22). Esse enquadramento é especialmente adequado a processos jurídico-urbanísticos, nos quais a sucessão de atos normativos e administrativos, as mediações institucionais e os efeitos socioespaciais precisam ser examinados na sua ambiência concreta, sem ruptura artificial entre norma e implementação.

Em outras palavras, o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo- com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à análise de dados. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si (Stoecker, 1991), mas uma estratégia de pesquisa abrangente (YIN, 2001, p. 31).

Além da aderência ao problema, a estratégia sustenta o tipo de inferência que se busca: em projetos com um ou múltiplos casos, a seleção segue lógica de replicação (literal e/ou teórica), com previsões claras para cada caso — semelhantes quando se espera o mesmo mecanismo, ou contrastantes quando se antecipam resultados diferentes —, e as conclusões adotam generalização analítica (para proposições/teoria), não amostragem estatística para populações (YIN, 2001, p. 72). Em síntese, o estudo de caso é justificado porque: (i) alinha perguntas e contexto (como/por que; baixo controle; contemporaneidade); (ii) permite reconstruir sequências procedimentais e verificar mediações institucionais no território; e (iii) sustenta a explicação comparada por replicação e generalização analítica, tal como recomendado na literatura metodológica de referência (YIN, 2001, p. 25).

2.1.2 Salvaguardas metodológicas e organização das evidências

A qualidade inferencial do desenho apoia-se em três salvaguardas clássicas do estudo de caso: (i) uso de múltiplas fontes de evidência em convergência (triangulação); (ii) criação de um banco de dados do estudo para registro e recuperação sistemática do material; e (iii) manutenção de um encadeamento de evidências que ligue, de modo rastreável, perguntas → dados → conclusões. Esses princípios, recomendados por Yin para validade de construto e confiabilidade, organizam a coleta, o registro e a verificação de todo o corpus empírico mobilizado na pesquisa (YIN, 2001, p. 115). Em síntese, a própria natureza do estudo de caso exige esse arranjo, pois ele “lida com ‘muitas variáveis e poucos pontos de dados’” (YIN, 2001, p. 31), o que torna a triangulação e a rastreabilidade condições metodológicas.

Operacionalmente, adotamos uma matriz pergunta → evidência → técnica para orientar a busca e o uso combinado das fontes; cada peça é registrada no banco de dados com identificação, data, origem e classe de evidência (documentação normativa/administrativa, jurisprudência, imprensa, mapas/ortofotos). No âmbito da pesquisa social, além de depoimentos e observação, a documentação é fonte primária relevante — “muitos dados importantes [...] provêm de fontes de ‘papel’” (Gil, 1989, p. 81) —, razão pela qual todo documento é submetido à crítica de autenticidade, credibilidade e representatividade (Gil, 1989, p. 158). Para o tratamento e a comparabilidade do material textual, recorreremos à Análise de Conteúdo, com categorias e unidades de registro/contexto definidas e critérios explícitos de consistência (exclusão mútua, homogeneidade, pertinência e fidelidade), conforme detalhado no § 2.4.1 (BARDIN, 2011, p. 62).

2.1.3 Deliberações de desenho: perguntas, unidade e evidências

As perguntas explicativas da pesquisa (“como” e “por que”) exigem que a unidade principal de análise seja definida antes do trabalho de campo e no mesmo nível em que as questões estão formuladas; quando necessário, admitem-se subunidades incorporadas (p. ex., quadras/lotas; peças processuais; decisões) para captar mediações entre o normativo-administrativo e o territorial. Essa ancoragem prévia evita deslocamentos de nível analítico e assegura coerência entre perguntas, dados e inferências (YIN, 2001, p. 44). Em síntese, a unidade aqui é o bairro/assentamento, com subunidades mobilizadas apenas quando agregam informação causal ou de processo relevante ao caso (YIN, 2001, p. 42).

Nos projetos com múltiplos casos, a seleção segue lógica de replicação — literal, quando se esperam resultados semelhantes sustentados pelo mesmo mecanismo, e teórica, quando se preveem contrastes que põem à prova proposições alternativas —, e as conclusões adotam generalização analítica (para proposições/teoria), não amostragem estatística para populações (YIN, 2001, p. 53). Essa lógica exige previsões claras para cada caso (o que se espera repetir ou contrastar) e delimitação espaço-temporal explícita (fronteiras do caso e dos eventos contextuais) para permitir comparabilidade e rastreabilidade das evidências (YIN, 2001, p.72).

A impossibilidade de generalização dos resultados obtidos com o estudo de caso constitui séria limitação deste tipo de delineamento. Todavia, o estudo de caso é muito freqüente na pesquisa social, vido à sua relativa simplicidade e economia, já que pode ser realizado por um único investigador, ou por um grupo pequeno e não requer a aplicação de técnicas de massa para coleta de dados, como ocorre nos levantamentos (Gil, 1989, p. 79).

A arquitetura das evidências decorre dessas escolhas: cada pergunta é vinculada a tipos de evidência específicos (documentação administrativa/normativa, decisões judiciais, imprensa, mapas/ortofotos), com procedimentos padronizados de registro em banco de dados do estudo e manutenção de um encadeamento de evidências que liga, de modo auditável, perguntas → dados → conclusões. Esse arranjo atende à validade de construto e à confiabilidade do percurso analítico, sobretudo em estudos que “lidam com ‘muitas variáveis e poucos pontos de dados’”, o que reforça a necessidade de múltiplas fontes em convergência (YIN, 2001, p. 3).

A unidade de análise da pesquisa é a trajetória jurídico-territorial da regularização fundiária em Goiânia, observada por meio de quatro estudos de caso. Em termos operacionais, cada caso é examinado como uma configuração específica na qual se articulam: a origem da

ocupação ou da irregularidade, a forma assumida pelo conflito urbano, a resposta institucional do poder público, os instrumentos normativos e administrativos mobilizados e os efeitos territorialmente perceptíveis do processo de regularização.

A investigação é guiada por três perguntas analíticas centrais. A primeira é de natureza histórico-explicativa: como a expansão urbana de Goiânia produziu e incorporou formas duradouras de informalidade fundiária? A segunda é de natureza institucional: de que modo o Estado atuou, ao longo do tempo, para administrar, conter, reconhecer ou regularizar essas ocupações? A terceira é de natureza comparativa: por que determinados casos lograram maior avanço em seus processos de regularização, enquanto outros permaneceram mais sujeitos a impasses, insegurança possessória ou soluções parciais?

Para responder a essas perguntas, a pesquisa mobiliza evidências de natureza normativa, administrativa, cartográfica, jornalística e jurisprudencial, organizadas em encadeamento analítico capaz de sustentar a reconstrução das trajetórias estudadas e a comparação entre elas.

2.2 Procedimentos de coleta de dados

A coleta articula documentação e registros de arquivo (atos normativos e peças administrativas; relatórios e cadastros), jurisprudência, imprensa e imagética/ortofotos. A convergência entre essas fontes sustenta validade de construto e confiabilidade, em linha com os três princípios operacionais do estudo de caso: uso de múltiplas fontes em triangulação, banco de dados do estudo e encadeamento de evidências ligando perguntas → dados → conclusões (YIN, 2001, p. 31, 59, 115–117, 141–145). Como lembra o autor, os estudos de caso “lidam com ‘muitas variáveis e poucos pontos de dados’”, o que torna a convergência de evidências uma exigência metodológica (YIN, 2001, p. 31).

No âmbito da pesquisa social, os documentos são fonte primária relevante: “muitos dados importantes [...] provêm de fontes de ‘papel’ (arquivos históricos, registros estatísticos, jornais, revistas etc.)” (Gil, 1989, p. 81). Por isso, todo documento é submetido à crítica de autenticidade, credibilidade e representatividade, com registro dos metadados essenciais no banco de dados do estudo (identificação, data, origem, tipo e classe de evidência), o que viabiliza a rastreabilidade recomendada por Yin (Gil, 1989, p. 158; Yin, 2001, p. 115). A imagética/ortofotos é mobilizada em séries temporais para apoiar adequação ao padrão e construção de explicações, cotejando marcos normativos e procedimentais a fim de qualificar nexos causais observáveis no território (YIN, 2001, p. 146).

2.3 Seleção e delimitação dos estudos de caso

A delimitação dos estudos de caso foi orientada por uma estratégia comparativa intencional. Não se pretendeu selecionar bairros “representativos” no sentido estatístico, mas casos analiticamente relevantes para examinar formas distintas de produção da irregularidade fundiária e de resposta estatal em Goiânia. A escolha recaiu sobre Setor Pedro Ludovico, Setor Leste Universitário, Jardim Nova Esperança e Jardim Curitiba porque esses bairros permitem observar combinações distintas entre formação histórica, posição na malha urbana, perfil socioespacial, natureza do conflito e trajetórias de regularização.

A seleção considerou, em primeiro lugar, a relevância histórica de cada caso, entendida como sua capacidade de evidenciar momentos importantes da expansão urbana e da política fundiária no município. Em segundo lugar, observou-se a diversidade territorial, a fim de evitar concentração analítica em uma única zona da cidade ou em um mesmo padrão de inserção urbana. Em terceiro lugar, considerou-se a diversidade tipológica dos conflitos, incluindo diferenças quanto à origem da ocupação, ao grau de consolidação do assentamento, à natureza dominial da disputa e à forma de incidência das normas urbanísticas. Em quarto lugar, buscou-se diversidade quanto aos instrumentos e trajetórias de regularização, de modo a permitir comparação entre respostas estatais diferenciadas.

Ademais, a pesquisa levou em conta a disponibilidade e a rastreabilidade de documentação suficiente para a reconstrução analítica dos casos. A existência de atos administrativos, decisões judiciais, normas, mapas, reportagens e registros históricos não foi tratada apenas como facilidade prática, mas como requisito metodológico de validade, pois possibilita triangulação de fontes, maior controle interpretativo e comparação mais segura entre os casos.

A delimitação final dos quatro bairros resulta, assim, da conjugação entre relevância substantiva e viabilidade metodológica. Tal combinação permite não apenas descrever episódios de ocupação irregular, mas investigar como diferentes condições territoriais e institucionais influenciaram os caminhos da regularização fundiária em Goiânia. A seleção dos casos seguiu lógica de replicação, e não de amostragem estatística: buscou-se combinar replicações literais (quando se esperam resultados semelhantes pelo mesmo mecanismo) e replicações teóricas (quando se antecipam contrastes que testam proposições alternativas). Em termos concisos, “a lógica é de replicação, não de amostragem” (YIN, 2001, p. 53). Assim, cada caso foi escolhido por relevância teórico-analítica (capacidade de corroborar ou tensionar as proposições), por variação de contexto suficiente para comparação estruturada e por disponibilidade e qualidade de evidências (documentação

normativa/administrativa, decisões judiciais, imprensa e imagética), conforme os princípios de triangulação e encadeamento descritos no § 2.1.2 (YIN, 2001, p. 59).

A unidade principal de análise foi definida antes do trabalho de campo e no mesmo nível em que se formulam as perguntas; quando necessário, recorreram-se a subunidades incorporadas (p. ex., quadras/lotas; peças processuais; decisões) para capturar mediações entre o plano normativo-administrativo e as transformações territoriais observáveis. Como adverte Yin, “a definição da unidade de análise é fundamental” e deve preceder a coleta (YIN, 2001, p. 42). A delimitação espacial considerou fronteiras administrativas e técnicas coerentes com o objeto (setor/bairro e, quando pertinente, trechos/quadras), enquanto a delimitação temporal ancorou-se em marcos procedimentais (atos, programas e decisões) e em janelas comparáveis de evidências (séries de mapas/ortofotos, períodos de vigência normativa), de modo a permitir comparabilidade e rastreabilidade entre os casos (YIN, 2001, p. 61).

2.4 Instrumentos de análise e estratégias interpretativas

Os instrumentos de análise foram definidos de modo a combinar diferentes níveis de observação do objeto. Em vez de tratar cada técnica como procedimento isolado, a pesquisa as mobiliza de forma complementar, atribuindo a cada uma função analítica específica no interior do desenho metodológico. A análise de conteúdo contribui para identificar categorias recorrentes, sentidos institucionais e padrões narrativos presentes nas fontes. A análise documental normativa e jurisprudencial permite reconstruir o quadro jurídico-formal e as respostas estatais dirigidas aos conflitos fundiários. A leitura espacial, por sua vez, possibilita localizar territorialmente os casos e observar sua inserção na expansão urbana de Goiânia. Já a avaliação baseada em teoria e cadeia de resultados auxilia a distinguir a existência formal de instrumentos de regularização de seus efeitos concretamente observáveis sobre permanência, integração urbana e redução da insegurança fundiária.

A combinação desses instrumentos atende à necessidade de articular, no mesmo percurso analítico, direito, território e experiência urbana. Com isso, busca-se reduzir o risco de interpretações unilaterais, permitindo que os casos sejam compreendidos tanto em sua dimensão normativa quanto em sua materialidade socioespacial.

Os instrumentos analíticos combinam Análise de Conteúdo (AC), análise documental normativa e jurisprudencial, leitura espacial por mapas/ortofotos e avaliação baseada em teoria via modelo lógico. A escolha decorre da natureza documental do corpus e do objetivo de explicação: a AC organiza o material textual em categorias e unidades comparáveis; a análise normativa/jurisprudencial recompõe procedimentos e efeitos jurídicos em diálogo com o

empírico; a leitura espacial registra transformações observáveis por séries de mapas/ortofotos; e o modelo lógico distingue insumos → atividades → produtos → resultados/impactos, evitando confundir execução com efetividade (BARDIN, 2011, p. 62; IPEA, 2018, p. 95; GERTLER et al., 2018, p. 65; Yin, 2001, p. 146).

2.4.1 Análise de Conteúdo (AC)

A AC opera como hermenêutica controlada do corpus, permitindo ligar perguntas a evidências por meio de um sistema de categorias aplicado a unidades de registro e de contexto, com regras de codificação explícitas e critérios de consistência (exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, fidelidade). Para Bardin, “a unidade de registro é a unidade de significação codificada” (BARDIN, 2011, p. 67).

Tratar o material é codificá-lo. A codificação corresponde a uma transformação - efetuada segundo regras precisas - dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão; suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices, ou, como diz O. R. Holsti!: ‘A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo.’ A organização da codificação compreende três escolhas (no caso de uma análise quantitativa e categorial):
O recorte: escolha das unidades;
A enumeração; escolha das regras de contagem;
A classificação e a agregação: escolha das categorias.
O tema: a noção de tema, largamente utilizada em análise temática, é característica da análise de conteúdo. (BARDIN, 2011, p. 135).

A homogeneidade das categorias e a pertinência ao quadro teórico evitam misturas de dimensões e asseguram comparabilidade: “num mesmo conjunto categorial só se pode funcionar com um registro e com uma dimensão da análise” (BARDIN, 2011, p. 75). Com isso, a AC viabiliza leituras comparáveis entre casos e ao longo do tempo, sem renunciar à densidade qualitativa do material (BARDIN, 2011, p. 62).

2.4.2 Análise documental normativa e jurisprudencial

A análise normativa e jurisprudencial recompõe instrumentos, competências, sequências procedimentais e efeitos jurídicos, relacionando-os às evidências documentais (atos, relatórios, cadastros), jornalísticas e territoriais. No campo jurídico, é decisivo articular normativo e empírico: “em vez de buscar a norma em estado puro, conscientiza-se da relevância do contexto social em que ela opera” (IPEA, Pesquisa Empírica em Direito, 2013, p.

14). Documentos são fonte primária de pesquisa social — “muitos dados importantes [...] provêm de fontes de ‘papel’” (Gil, 1989, p. 81) — e, por isso, são submetidos à crítica de autenticidade, credibilidade e representatividade, com registro padronizado de metadados (identificação, data, origem e classe de evidência) para rastreabilidade (Gil, 1989, p. 158). O cotejo entre norma, jurisprudência e documentação administrativa permite aferir adequação ao padrão e identificar mediações institucionais que explicam variações nos resultados (YIN, 2001, p. 146).

2.4.3 Leitura espacial (mapas/ortofotos)

A leitura espacial aplica, às camadas cartográficas e imagéticas, os princípios do § 2.1.2: triangulação com outras fontes, registro no banco de dados e encadeamento de evidências nas remissões entre texto, figuras e documentos. Em séries temporais, mapas/ortofotos sustentam adequação ao padrão e construção de explicações, confrontando padrões esperados (à luz do normativo/procedimental) com padrões observados no território (YIN, 2001, p. 146). Como lembra Yin ao discutir padrões, inclusive o “padrão de séries temporais”, a análise busca coincidências/rupturas entre a previsão teórica e a trajetória empírica, evitando interpretações espúrias (YIN, 2001, p. 151).

2.4.4 Avaliação baseada em teoria e cadeia de resultados

A interpretação dos achados ancora-se em modelo lógico (teoria do programa), que distingue insumos, atividades, produtos e resultados/impactos, explicitando hipóteses e condições externas. Essa modelagem previne confusão entre execução e efetividade, orienta a seleção de indicadores observáveis por nível e favorece atribuições causais parcimoniosas (IPEA, 2018, p. 95).

Uma cadeia de resultados estabelece a lógica causal a partir do início do programa, começando pelos recursos disponíveis, até o seu final, analisando as metas de longo prazo. Estabelece um esquema lógico e plausível para explicar como uma sequência de insumos, atividades e produtos, pelos quais um programa é diretamente responsável, interage com o comportamento para estabelecer caminhos através dos quais os impactos são alcançados. Uma cadeia de resultados básica mapeia os seguintes elementos:

- Insumos. Os recursos à disposição do projeto, incluindo pessoal e orçamento.
- Atividades. As ações adotadas ou o trabalho realizado para converter insumos em produtos.
- Produtos. Os bens tangíveis e os serviços que as atividades do projeto produzem. Eles estão diretamente sob o controle da agência responsável pela implementação.
- Resultados. Os resultados que são provavelmente obtidos após a população beneficiária utilizar os produtos do projeto. São geralmente alcançados no curto e

médio prazo e, normalmente, não estão diretamente sob o controle da agência responsável pela implementação.

- Resultados finais. Os resultados finais alcançados indicam se os objetivos do projeto foram cumpridos. Podem, normalmente, ser influenciados por múltiplos fatores e são alcançados após um período de tempo mais longo. (GERTLER et al., 2018, p. 39).

Na formulação de referência, “uma cadeia de resultados é uma maneira de descrever uma teoria da mudança” (GERTLER et al., 2018, p. 68). Ao adotar esse enquadramento, o capítulo conecta procedimentos e evidências às perguntas explicativas, permitindo comparar mecanismos entre casos e ao longo do tempo.

2.5 Critérios de análise e qualidade inferencial

A comparação entre os estudos de caso será orientada por dimensões analíticas comuns, definidas com o objetivo de assegurar coerência interpretativa e controle inferencial. Essas dimensões são: (a) a origem histórica da ocupação ou da irregularidade; (b) a posição territorial do bairro na dinâmica de expansão urbana; (c) a natureza do conflito fundiário predominante; (d) o perfil socioespacial do assentamento; (e) a forma de atuação do poder público; (f) os instrumentos jurídicos e administrativos mobilizados; e (g) os efeitos observáveis do processo de regularização sobre segurança da posse, integração urbana e permanência da população.

Esses critérios comuns não eliminam as especificidades de cada caso, mas criam uma base comparativa capaz de evitar que o capítulo empírico se reduza a descrições paralelas e desconectadas. A uniformização das dimensões de análise permite verificar continuidades, diferenças e mecanismos recorrentes, fortalecendo a consistência interpretativa da pesquisa.

Em termos inferenciais, a estratégia adotada não pretende estabelecer causalidade forte em sentido estatístico, mas produzir explicações analíticas fundamentadas no encadeamento convergente das evidências. Assim, quando se afirma que determinados fatores favoreceram ou dificultaram a regularização fundiária em um caso específico, tal afirmação decorre da triangulação entre documentos, marcos normativos, registros territoriais e reconstrução histórica do caso, e não de mera impressão narrativa.

A qualidade inferencial do desenho foi ancorada nos testes de projeto aplicáveis a estudos de caso (Yin): validade de construto, validade interna, validade externa (generalização analítica) e confiabilidade. Para validade de construto, adotou-se a triangulação de múltiplas fontes, a criação de um banco de dados do estudo e a manutenção de um encadeamento de evidências que liga, de modo rastreável, perguntas → dados → conclusões (YIN, 2001, p. 31).

A validade interna foi tratada por técnicas consagradas no estudo de caso — adequação ao padrão (pattern matching), construção de explicações e séries temporais —, sempre confrontando padrões esperados (derivados de normas/procedimentos) com padrões observados no território e nos documentos (YIN, 2001, p. 146). A validade externa decorre da lógica de replicação (literal/teórica) na seleção de casos e do uso de previsões claras para comparar mecanismos entre eles; as conclusões adotam generalização analítica (para proposições/teoria), e não inferência estatística para populações. Por fim, a confiabilidade foi assegurada pelo protocolo de procedimentos (matriz pergunta → evidência → técnica; regras de registro no banco de dados) e pela documentação do percurso de análise, de modo a permitir repetibilidade lógica do caminho seguido.

No tratamento do corpus textual, a Análise de Conteúdo seguiu critérios de consistência de categorias — exclusão mútua, homogeneidade, pertinência ao quadro teórico e fidelidade/objetividade — e a distinção entre unidades de registro e unidades de contexto, garantindo comparabilidade entre casos e ao longo do tempo (BARDIN, 2011, p. 62). Para evitar confusões entre execução e efetividade, as interpretações foram orientadas por modelo lógico (insumos → atividades → produtos → resultados/impactos), tornando explícitas hipóteses e condições externas e guiando a escolha de indicadores observáveis em cada nível (IPEA, 2018, p. 95–101; GERTLER et al., 2018, p. 65). Esse arranjo integra as estratégias de análise textual, normativa, jurisprudencial e espacial e preserva a rastreabilidade do raciocínio inferencial em todas as etapas.

Nessa perspectiva, a pergunta comparativa “por que determinados casos avançaram em processos de regularização e outros não?” funciona como eixo organizador da análise final. A resposta a essa pergunta será buscada não em um fator único, mas na combinação entre localização urbana, tempo de consolidação, perfil do conflito, capacidade de mobilização social, interesse institucional, disponibilidade de instrumentos jurídicos e grau de prioridade conferido pelo poder público a cada situação concreta.

2.6 Limitações e desafios da pesquisa

O desenho enfrenta limites próprios de pesquisas documentais e de estudo de caso. No plano das fontes, há riscos de viés de disponibilidade (o que foi produzido/guardado tende a orientar o que se consegue observar), lacunas e heterogeneidade de registros entre órgãos e ao longo do tempo. Por isso, cada peça foi submetida à crítica de documentos — autenticidade, credibilidade e representatividade — antes de ser integrada ao banco de evidências; como lembra Gil, “muitos dados importantes [...] provêm de fontes de ‘papel’”, o que impõe

cuidados específicos de crítica e contextualização (Gil, 1989, p. 81).

No plano inferencial, as conclusões seguem lógica de generalização analítica, não de inferência estatística para populações. Em projetos com casos múltiplos, a seleção por replicação (literal/teórica) e predições claras para cada caso mitigam o risco de explicações rivais, mas não o eliminam por completo. Para reduzir incertezas, foram aplicadas as salvaguardas de validade de construto e confiabilidade: múltiplas fontes em triangulação, banco de dados do estudo e encadeamento de evidências que liga, de forma rastreável, perguntas → dados → conclusões. A validade interna foi tratada com adequação ao padrão, construção de explicações e séries temporais, confrontando padrões esperados (normas/procedimentos) com padrões observados no território (YIN, 2001, p. 146).

Do ponto de vista operacional, há limites adicionais: (i) delimitação espacial por recortes administrativos nem sempre coincide com a unidade funcional das dinâmicas urbanas; (ii) delimitação temporal depende de marcos normativos e de janelas comparáveis de evidências (mapas/ortofotos), o que pode restringir a granularidade de certas leituras; (iii) no campo jurídico, mudanças normativas e interpretações jurisprudenciais podem alterar o significado de atos pretéritos, exigindo explicitação de hipóteses e condições ao interpretar resultados. Para não confundir execução com efetividade, a análise foi guiada por modelo lógico (insumos → atividades → produtos → resultados/impactos), que torna explícitas as hipóteses de causalidade e as condições externas relevantes (IPEA, 2018, p. 95; GERTLER et al., 2018, p. 65).

Reconhecem-se limites de cobertura, comparabilidade e atribuição causal inerentes ao corpus e à estratégia. Eles foram enfrentados por: (a) triangulação sistemática; (b) protocolo de registro no banco de dados e remissões textuais que preservam o encadeamento; (c) uso de técnicas analíticas adequadas ao estudo de caso; e (d) transparência quanto a incertezas.

Com o desenho metodológico definido — unidade de análise, fontes, técnicas e critérios de qualidade inferencial —, o passo seguinte é explicitar o repertório jurídico que estrutura, condiciona e viabiliza as ações de regularização fundiária no Brasil. Assim, o Capítulo 3 sistematiza o marco legal por períodos, lógicas normativas e funções (planejamento, parcelamento, procedimento de regularização e dimensões registrais e socioambientais), oferecendo a base normativa que orienta a leitura dos processos observados nos casos.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a desigual densidade documental disponível para cada estudo de caso, circunstância comum em investigações de natureza histórico-territorial. Embora a seleção dos bairros tenha considerado a existência de acervo mínimo comparável, nem todos os casos oferecem o mesmo volume ou o mesmo grau de

sistematização das evidências. Tal assimetria foi enfrentada por meio de triangulação entre fontes de natureza diversa, com especial atenção ao encadeamento dos elementos empíricos e à explicitação dos limites interpretativos sempre que necessário.

Outra limitação diz respeito ao fato de que os efeitos da regularização fundiária nem sempre são plenamente mensuráveis no mesmo horizonte temporal ou com o mesmo nível de precisão empírica. Por essa razão, a pesquisa evita atribuições causais excessivas e trabalha, sempre que necessário, com a identificação de indícios consistentes de integração urbana, permanência populacional, estabilização possessória e transformação territorial.

CAPÍTULO 3 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICO-LEGISLATIVA

Este capítulo reconstrói a evolução histórico-legislativa da regularização fundiária no Brasil e suas implicações para a ação municipal. Partimos dos fundamentos constitucionais e urbanísticos que consolidam a função social da propriedade e o direito à cidade, seguimos pelas inflexões trazidas pelo Estatuto da Cidade (2001) e pelos instrumentos de política urbana e de tutela possessória, e chegamos às reformas que culminam na Lei 13.465/2017 (REURB) e seus regulamentos. O percurso destaca continuidades e rupturas: a passagem de modelos centrados em titulação pontual para arranjos de política pública com procedimentos e modalidades diferenciadas; a crescente interface entre regularização, política habitacional e proteção ambiental; e as disputas interpretativas que afetam critérios de elegibilidade, exigências de infraestrutura essencial e salvaguardas territoriais (como APPs). Ao final, delineamos como esses marcos normativos moldam oportunidades e constrangimentos para os governos locais — especialmente no que toca à coordenação intersetorial, à produção de evidências e à relação com o registro imobiliário — e estabelecemos as referências legais que serão mobilizadas na análise empírica e comparativa dos casos de Goiânia.

Para reduzir a fragmentação na apresentação das leis e tornar o capítulo mais didático, o marco legal é organizado por períodos históricos, mas também por lógicas normativas e por funções (planejamento e política urbana; parcelamento do solo; regularização fundiária; registro e titulação; e interfaces socioambientais). O quadro a seguir sintetiza esse encadeamento e funciona como mapa de leitura.

Quadro 2 — Síntese do marco legal por períodos, lógicas normativas e funções.

Período	Diplomas (exemplos)	Lógica e função (síntese)
1850–1964	Lei de Terras (Lei nº 601/1850); Decreto-Lei nº 3.365/1941; Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964)	Predomínio da lógica dominial (título/registro) e da intervenção estatal (desapropriação). Função: estruturar propriedade e controle do território; base interpretativa de conflitos de terra.
1964–1988	Lei nº 6.015/1973 (Registros Públicos); Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano)	Lógica urbanístico-registral: regularidade passa a exigir aprovação administrativa e registro. Função: ordenar loteamentos e traçado urbano; produção de passivos de irregularidade quando a urbanização ocorre fora dos padrões.
1988	Constituição Federal de 1988 (arts. 182–183)	Constitucionalização da política urbana e função social da propriedade. Função:

		legitimar a regularização como política pública municipal e ampliar vias de aquisição/estabilização vinculadas à moradia.
2001	Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); MP nº 2.220/2001	Instrumentalização urbanística: plano diretor e instrumentos de gestão do solo. Função: repertório municipal para integrar territórios informais e enfrentar desigualdades socioespaciais por meio de instrumentos urbanísticos.
2005–2009	Lei nº 11.124/2005 (SNHIS); Lei nº 11.977/2009	Integração com política habitacional e rotinas administrativas. Função: aproximar regularização de procedimentos e instrumentos para compatibilizar território, infraestrutura e registro.
2011–2014	LC nº 140/2011; Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal); Lei nº 12.424/2011	Condicionantes socioambientais e ajustes setoriais. Função: explicitar competências e restrições (APP etc.); aumentar exigências técnicas e coordenação interinstitucional para regularização.
2017	Lei nº 13.465/2017 (Reurb)	Reforma procedimental ampla. Função: instituir modalidades (Reurb-S/E), CRF e instrumentos próprios; integrar efeitos urbanísticos e registrais em um procedimento estruturado.
2018–2023	Decreto nº 9.310/2018; Provimento CNJ nº 65/2017; Provimento CNJ nº 149/2023	Operacionalização e padronização. Função: detalhar etapas e conceitos; induzir padronização extrajudicial e rotinas correlatas, com impacto na capacidade municipal de executar e registrar a regularização.

Fonte: Elaboração própria (2026).

3.1 Marcos fundadores e antecedentes (1850-1964)

A regularização fundiária, no Brasil, precisa ser entendida a partir de uma tensão estrutural: de um lado, a ocupação e o uso efetivo da terra (muitas vezes como solução social “de fato”); de outro, a forma jurídico-estatal de reconhecer direitos reais e dar segurança às transações. No período que vai do Império à primeira metade do século XX, a arquitetura normativa tende a privilegiar a estabilização do domínio pela via da propriedade formal, criando bases que, mais tarde, condicionariam a forma como o Estado lidaria com posses urbanas e parcelamentos irregulares.

Nesse movimento, a Lei de Terras (Lei nº 601/1850) é decisiva porque desloca a aquisição de terras devolutas para a lógica da compra e do controle estatal sobre a destinação e

legitimação. O regulamento imperial associado à execução dessa lei também evidencia a intenção de organizar a administração e o tratamento jurídico das terras públicas, reforçando a centralidade do Estado na validação de títulos e na ordenação das formas legítimas de ocupação. Ainda que o foco fosse rural e patrimonial, a consequência de longo prazo é uma cultura jurídica na qual a “terra regular” tende a ser a terra titulada e registrável, o que repercute na leitura posterior das ocupações urbanas.

Quando a urbanização acelera e o mercado de terras urbanas se expande, surgem normas voltadas a disciplinar a fragmentação e a comercialização do solo, especialmente para venda a prazo. O Decreto-Lei nº 58/1937 trata especificamente do loteamento e da venda de terrenos com pagamento em prestações, buscando impor obrigações formais (como depósito e registro) e reduzir assimetrias típicas desse tipo de transação. Esse marco é importante porque antecipa um problema recorrente da regularização urbana: o descompasso entre a circulação econômica de lotes e a sua plena conformidade registral/urbanística.

Em paralelo, o Estado consolida instrumentos para intervir sobre a propriedade quando invoca utilidade pública ou interesse social. O Decreto-Lei nº 3.365/1941 estrutura o regime geral das desapropriações por utilidade pública; e a Lei nº 4.132/1962 define hipóteses de desapropriação por interesse social. Esses diplomas não são “leis de regularização”, mas compõem o repertório que, mais tarde, sustentará operações urbanas que exigem reordenamento do território, abertura de vias, implantação de equipamentos ou correções de traçado — dimensões frequentemente indispensáveis para transformar um núcleo informal em tecido urbano dotado de condições mínimas de integração.

Assim, ao fim desse primeiro período, já se delineiam três vetores que continuarão operando: (i) a primazia cultural e institucional da titulação e do registro como sinônimo de “regularidade”; (ii) a tentativa de disciplinar o parcelamento e a comercialização do solo para conter informalidades produzidas pelo próprio mercado; e (iii) a presença de instrumentos de intervenção estatal sobre a propriedade que permitem reorganizações territoriais. Esses vetores não resolvem a informalidade urbana — que se intensificará na segunda metade do século XX —, mas moldam os termos jurídicos e administrativos pelos quais a regularização passará a ser disputada.

3.2 Do Estatuto da Terra à Constituição: urbanização e parcelamento (1964-1988)

A partir de 1964, o país entra numa fase de urbanização acelerada em que a demanda por terra urbana e moradia cresce mais rapidamente do que a capacidade pública de planejar, financiar infraestrutura e controlar a produção formal de loteamentos. Embora o Estatuto da

Terra (Lei nº 4.504/1964) seja voltado à política agrária, ele marca um período de reorganização fundiária e de fortalecimento de instrumentos estatais para lidar com território e propriedade — contexto no qual a expansão urbana passa a produzir, com grande frequência, ocupações e parcelamentos à margem do padrão formal.

No campo institucional que mais diretamente afeta a regularização urbana, destaca-se a consolidação do sistema registral moderno. A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) estabelece a moldura da publicidade, autenticidade e eficácia dos atos jurídicos registráveis, tornando o cartório de registro de imóveis uma engrenagem central para a estabilização dominial. Na prática, isso significa que a informalidade urbana passa a ter um “ponto de estrangulamento” técnico-jurídico: mesmo quando há reconhecimento social da ocupação, a integração plena ao circuito formal depende de requisitos e procedimentos registrários.

É, porém, a Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) que cria o marco típico para definir o que é loteamento/desmembramento regular e quais obrigações urbanísticas e administrativas devem ser cumpridas. Ao disciplinar o parcelamento, a lei também torna mais nítida a linha que separa o “formal” do “irregular”: parcelamentos sem aprovação, sem observância de padrões ou sem registro adequado tendem a cair na zona da irregularidade, alimentando conflitos que podem durar décadas. Para o município, esse marco é ambivalente: oferece base normativa para fiscalizar e ordenar, mas também expõe a insuficiência de capacidade estatal frente à escala do fenômeno urbano.

O efeito cumulativo desses instrumentos é que o problema da regularização deixa de ser apenas dominial (título) e passa a ser também urbanístico (traçado, sistema viário, áreas públicas, padrões mínimos). A cidade real frequentemente se produz fora do modelo previsto — e, quando isso ocorre, a regularização posterior precisa “remontar” etapas que não foram feitas: identificar perímetros, confrontações, responsabilidades, passivos e adequações. Mesmo antes de 1988, já fica claro que regularizar não é apenas reconhecer um ocupante, mas reconstruir um encadeamento entre norma urbanística, decisão administrativa e registro.

Ao chegar ao fim do período (pré-Constituição), o Brasil já tem, de um lado, um arcabouço capaz de definir a regularidade (registro + parcelamento formal) e, de outro, um processo urbano que produz informalidade em escala. É dessa fricção que nascerá a importância constitucional de afirmar a função social da propriedade urbana e de atribuir centralidade ao município na política urbana, abrindo caminho para instrumentos que tratem a regularização como política pública e não como exceção meramente cartorial.

3.3 Constitucionalização da política urbana (1988)

A Constituição de 1988 muda o patamar ao reconhecer a política urbana como matéria constitucional e ao reforçar o município como ator central do desenvolvimento urbano. A partir desse ponto, a discussão sobre regularização fundiária urbana passa a ser atravessada por um léxico constitucional: função social, ordenamento territorial, bem-estar dos habitantes e instrumentos de política urbana deixam de ser apenas escolhas administrativas e ganham densidade normativa.

No art. 182, a Constituição estabelece que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal “conforme diretrizes gerais fixadas em lei” e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar. A exigência do plano diretor como instrumento básico para cidades com mais de 20 mil habitantes cria uma ponte direta entre planejamento urbano e regularização: não se trata somente de reconhecer ocupações, mas de integrá-las a uma estratégia de cidade, com padrões, prioridades e instrumentos.

Já o art. 183 institui a usucapião especial urbana, conectando tempo de posse, finalidade de moradia e limites objetivos de área à aquisição do domínio, como forma de enfrentar a exclusão dominial típica das cidades brasileiras. Esse dispositivo é crucial porque reconhece que a produção do espaço urbano envolve situações em que a posse — em certas condições — deve poder converter-se em direito, reequilibrando a relação entre fato social e forma jurídica. Na prática, isso oferece um fundamento constitucional que dialoga diretamente com agendas posteriores de titulação e de reconhecimento de núcleos urbanos consolidados.

A constitucionalização também altera a gramática do conflito: disputas fundiárias urbanas passam a ser lidas não apenas como controvérsias privadas, mas como questões com implicações coletivas (cidade, moradia, infraestrutura, serviços). Isso se refletirá na criação de instrumentos legais posteriores que combinam regularização dominial com exigências urbanísticas e ambientais, bem como na legitimação de procedimentos administrativos municipais para conduzir processos de integração territorial.

Em suma, 1988 não “resolve” a irregularidade, mas cria o terreno para que a regularização deixe de ser tratada como anomalia e passe a ser enfrentada como política urbana estruturada. Ao afirmar funções sociais da cidade e da propriedade e ao atribuir ao município a execução da política urbana, a Constituição prepara o caminho para o Estatuto da Cidade e para um ciclo normativo em que a regularização se articula com planejamento, instrumentos de gestão e mecanismos de tutela de direitos relacionados à moradia.

3.4 O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é a resposta legislativa central ao comando constitucional: ele regulamenta os arts. 182 e 183 e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Para a regularização fundiária, sua importância não é apenas “incluir um instrumento específico”, mas oferecer um quadro em que a regularização se torna inteligível como parte da política urbana — isto é, ligada ao direito à cidade, ao planejamento e ao ordenamento do uso do solo sob a ótica do interesse coletivo.

O Estatuto também consolida o papel do plano diretor como eixo de organização das escolhas municipais, reforçando que instrumentos urbanísticos devem operar de forma coerente com diretrizes e objetivos urbanos. Isso dá sustentação normativa para que programas e procedimentos de regularização, quando desenhados localmente, não sejam meramente episódicos: eles precisam dialogar com zoneamento, infraestrutura, prioridades de inclusão e estratégias de redução de desigualdades territoriais.

Além das diretrizes, o Estatuto enumera um repertório de instrumentos de política urbana, entre os quais aparecem mecanismos frequentemente mobilizados em agendas de regularização e inclusão territorial. Ao prever instrumentos como zonas especiais, mecanismos de indução do cumprimento da função social e formas de intervenção/gestão do solo urbano, o Estatuto fornece ao município uma “caixa de ferramentas” para tratar assentamentos informais não só com títulos, mas com reordenamento urbanístico e gestão territorial. O sentido prático disso é que regularizar tende a exigir arranjos combinados: decisão urbanística, definição de áreas públicas/privadas, tratamento de passivos e integração à malha formal.

No mesmo ano, a Medida Provisória nº 3.220/2001 trata da concessão de uso especial para fins de moradia, oferecendo uma via de reconhecimento jurídico que dialoga com o art. 183 e com situações em que o ocupante necessita de proteção e estabilidade sem depender, necessariamente, do caminho judicial clássico. Ainda que não substitua a regularização fundiária em sentido amplo, essa medida reforça a direção do período: criar soluções jurídicas para consolidar situações de moradia e reduzir insegurança possessória, especialmente quando envolvem patrimônio público e limites práticos de titulação imediata.

Com isso, o Estatuto da Cidade inaugura um ciclo em que o município ganha instrumentos e responsabilidades proporcionais à centralidade constitucional da política urbana. Ao mesmo tempo, ele explicita um desafio que atravessará todo o capítulo: a eficácia desses instrumentos depende de capacidade administrativa, coordenação intersetorial (urbanismo, habitação, assistência social, meio ambiente) e, crucialmente, de conexão operacional com o sistema registral — tema que ganhará formulações mais procedimentais a partir do final dos anos 2000 e, sobretudo, após 2017.

3.5 A década de 2000: Lei 11.977/2009 e avanços administrativos

Na década de 2000, a regularização fundiária passa a se aproximar de modo mais explícito das políticas habitacionais e dos arranjos administrativos federativos. Esse deslocamento é relevante porque, no cotidiano municipal, a informalidade urbana raramente é apenas um “problema registral”: ela envolve déficit habitacional, precariedade de infraestrutura, vulnerabilidade socioespacial e, não raro, conflitos com restrições ambientais e áreas de risco. A tendência do período é, portanto, tratar a regularização como política pública com interfaces múltiplas.

Um marco institucional dessa agenda é a Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o fundo correspondente, oferecendo base para articulação federativa e para financiamento de ações habitacionais. O decreto que regulamenta a lei reforça o desenho institucional do sistema, indicando que a política habitacional — e, por extensão, parte das ações de regularização voltadas a populações vulneráveis — tende a depender de arranjos de gestão e de critérios administrativos para adesão, planejamento e execução.

É nesse ambiente que a Lei nº 11.977/2009 surge como ponto de inflexão: além de tratar do Programa Minha Casa, Minha Vida, ela também dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O próprio enunciado legal revela a mudança de escala: a regularização deixa de ser vista apenas como exceção e passa a compor um programa de Estado associado à política habitacional, com vocação para produzir padronizações e rotinas administrativas.

Ao disciplinar a regularização urbana, esse marco normativo se aproxima de procedimentos e instrumentos capazes de “fazer a ponte” entre realidade territorial e registro. A legislação do período trabalha com mecanismos que buscam organizar o reconhecimento de perímetros e a tramitação perante o registro de imóveis, incluindo referências explícitas à demarcação urbanística e a etapas/efeitos registrais correlatos. Isso tem implicações diretas para o município: a regularização passa a exigir produção de peças técnicas, atos administrativos e capacidade de interlocução com o cartório para converter o processo administrativo em matrículas e registros estáveis.

Mesmo com esses avanços, persistem limites que ajudam a explicar a reforma posterior: a informalidade urbana é heterogênea, envolve distintos graus de consolidação e diferentes perfis socioeconômicos, e frequentemente se cruza com condicionantes ambientais e de infraestrutura. Assim, o ciclo da década de 2000 consolida a regularização como política e

aproxima instrumentos administrativos do registro, mas ainda deixa aberta a disputa sobre critérios, procedimentos e responsabilidades — especialmente quanto a modalidades diferenciadas, custeio, exigências mínimas e salvaguardas, o que ganhará forma mais abrangente em 2017.

3.6 Novos instrumentos pontuais (2011-2014)

A primeira metade da década de 2010 é marcada por ajustes e por maior explicitação de interfaces entre regularização, registro e meio ambiente. A experiência acumulada na década anterior evidenciou que o “gargalo” não estava apenas em reconhecer a ocupação, mas em garantir que o reconhecimento se convertesse em situação registral estável e, ao mesmo tempo, fosse compatível com exigências urbanísticas e ambientais. Por isso, os instrumentos do período têm um caráter muitas vezes incremental: buscam fechar lacunas operacionais e reduzir incertezas de procedimento.

A Lei nº 12.424/2011 altera a Lei 11.977/2009 e integra esse movimento de refinamento normativo. Em paralelo, o sistema registral passa a receber dispositivos específicos que tratam do “encaixe” da regularização urbana no registro de imóveis, como se observa no art. 288-A da Lei de Registros Públicos, que vincula o registro da regularização fundiária urbana ao regime legal então aplicável. Para a ação municipal, isso reforça que a regularização não se completa sem uma estratégia de tramitação registral desenhada desde o início do processo.

No plano ambiental-federativo, a Lei Complementar nº 140/2011 organiza a cooperação e a repartição de competências administrativas em matéria ambiental, incluindo lógica de licenciamento por um único ente federativo em conformidade com os critérios da própria lei. Isso repercute diretamente na regularização quando o território informal envolve supressão vegetal, corpos d’água, APPs ou outras condicionantes: a definição de quem licencia, quem autoriza e sob que parâmetros deixa de ser uma “zona cinzenta” puramente local e passa a ter uma moldura cooperativa nacional.

Em 2012, a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) consolida regras sobre proteção da vegetação nativa, APPs e Reserva Legal, estabelecendo parâmetros que afetam a possibilidade e o modo de regularizar ocupações em áreas ambientalmente sensíveis. Na prática, isso significa que a regularização urbana precisa lidar com um duplo teste: (i) integrar o núcleo à cidade com padrões mínimos e (ii) compatibilizar ou mitigar impactos ambientais conforme as regras aplicáveis, sobretudo quando há cursos d’água, encostas, nascentes e demais áreas protegidas.

O resultado desse período é uma espécie de “pressão por sistematização”: quanto mais a regularização avança para além da titulação isolada, mais ela depende de procedimentos, estudos, decisões administrativas e trilhas registrais coerentes, capazes de lidar com heterogeneidade social e restrições ambientais. Esses instrumentos pontuais, somados, ajudam a explicar por que o legislador optará, em 2017, por uma reforma ampla que reorganiza modalidades e rotinas administrativas da regularização fundiária urbana.

3.7 Reforma ampla: Lei 13.465/2017 (REURB)

A Lei nº 13.465/2017 representa uma reorganização abrangente do tema ao instituir a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como procedimento estruturado, com efeitos urbanísticos e registrais, e não apenas como “conjunto de soluções dispersas”. O eixo central da reforma é oferecer um desenho normativo que reconheça a diversidade dos núcleos urbanos informais e, ao mesmo tempo, padronize etapas e instrumentos para que municípios possam conduzir processos com previsibilidade administrativa e segurança jurídica.

A lei diferencia modalidades — Reurb-S (interesse social) e Reurb-E (interesse específico) — e, com isso, incorpora ao procedimento a dimensão distributiva: quem é o público-alvo, como se organiza o custeio e que tratamentos diferenciados podem existir no percurso de regularização. Essa diferenciação importa porque reconhece que a informalidade não é homogênea e que políticas públicas de integração urbana precisam ajustar instrumentos conforme vulnerabilidade, capacidade de pagamento e objetivos de inclusão.

Um ponto-chave do arranjo é a centralidade do ato administrativo final que consolida o processo: a lei define a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) como ato administrativo de aprovação da regularização que deve acompanhar o projeto aprovado. Isso explicita que a regularização não se resume a um “título individual”: ela envolve um pacote decisório e técnico (projeto + aprovação + certificação) destinado a produzir consequências registrais e urbanísticas. Para o município, significa que a capacidade de instruir, decidir e certificar torna-se elemento estruturante do sucesso da política.

A lei também trabalha com instrumentos próprios para conferir direitos e estabilizar situações consolidadas no âmbito da Reurb, o que inclui previsões sobre legitimações e seus efeitos. Ao incorporar mecanismos de aquisição/constituição de direitos no próprio procedimento administrativo, a reforma procura reduzir dependência de judicialização em massa e acelerar a passagem do “território informal” para o território com situação registral e urbanística reconhecida. Essa lógica reforça, novamente, a importância do encadeamento entre decisão municipal e registro imobiliário como etapa conclusiva da regularização.

Por fim, a reforma de 2017 explicita, com maior força, a interface com restrições ambientais e com a gestão territorial sensível, o que alimenta disputas interpretativas (por exemplo, sobre condições, estudos e salvaguardas quando a regularização envolve áreas protegidas). O ponto analítico relevante para este trabalho é que a lei amplia a capacidade formal de regularizar, mas também torna mais nítidos os “pontos de prova” do procedimento: a qualidade do projeto, a justificativa técnica, a gestão de riscos e a articulação institucional (habitação, urbanismo, meio ambiente, assistência social e registro). É sobre esses pontos que, adiante, a atuação municipal tenderá a revelar oportunidades e constrangimentos concretos.

3.8 Regulamentação complementar pós-2017

A consolidação procedimental da Reurb se dá com o Decreto nº 9.310/2018, que institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e explicita definições operacionais (inclusive sobre a CRF). O decreto é relevante porque traduz a reforma legal em uma sequência administrável de atos e documentos, permitindo que municípios e Distrito Federal organizem fluxos internos, definam responsabilidades e padronizem instruções processuais — condição essencial para que a Reurb funcione como política pública e não como exceção.

O decreto também reforça o desenho em que o município é ator decisivo: ao final do procedimento, a CRF é expedida pelo Município ou pelo Distrito Federal, o que pressupõe capacidade local de análise, classificação da modalidade e aprovação do projeto. Em outras palavras, o “pós-2017” consolida uma trilha administrativa em que a regularização é produzida por decisão pública local e convertida em efeitos registrais por meio de documentação específica. Esse arranjo amplia oportunidades, mas também evidencia gargalos: sem equipe técnica, governança e coordenação, o procedimento tende a se tornar lento ou litigioso.

No campo extrajudicial, a agenda de desjudicialização e padronização também avança por normativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Provimento nº 65/2017 estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial em serviços notariais e de registro de imóveis — um caminho que dialoga com a regularização ao oferecer alternativas de consolidação dominial fora do Judiciário, ainda que com pressupostos e dinâmica próprios. Para municípios, isso importa porque o ambiente extrajudicial pode tanto complementar a Reurb (em certos casos) quanto competir por capacidade institucional e atenção regulatória, exigindo estratégias claras de encaminhamento conforme perfil do núcleo e do ocupante.

Em seguida, o CNJ passa a consolidar e harmonizar normas do foro extrajudicial em âmbito nacional, como se observa no Provimento nº 149/2023, que aprova o Código Nacional

de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial. No mesmo ciclo, o Provimento nº 158/2023 institui, no âmbito do Poder Judiciário, o programa permanente “Solo Seguro – Favela”, com finalidade explícita de fomentar ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais relativas à Reurb e de promover titulação e registros. Esses atos não substituem a legislação federal, mas influenciam o ecossistema institucional em que a regularização ocorre, ao induzir padronizações e mobilizar atores (corregedorias, registradores, tribunais e entes locais).

Com isso, o pós-2017 pode ser lido como fase de “operacionalização intensiva”: a lei define modalidades e instrumentos, o decreto organiza procedimentos, e o CNJ induz padronizações e programas que impactam o ambiente registral e judicial. Para a análise empírica em Goiânia, esse fechamento é decisivo: ele fornece o conjunto de referências normativas para avaliar (i) como o município estrutura sua coordenação intersetorial, (ii) como produz evidências e projetos aptos a aprovação/certificação e (iii) como articula o procedimento administrativo com o registro imobiliário para concluir a regularização em termos jurídicos e territoriais.

3.9 Síntese por lógicas normativas e funções

A leitura por períodos apresentada nas seções anteriores evidencia que o marco legal da regularização fundiária não se organiza apenas por sucessão cronológica de leis, mas por lógicas normativas que cumprem funções distintas na produção do espaço urbano. Para fins analíticos, esta pesquisa agrupa o conjunto normativo em cinco blocos funcionais, os quais serão mobilizados na análise municipal e nos estudos de caso: (i) planejamento e política urbana; (ii) parcelamento do solo; (iii) regularização fundiária como procedimento; (iv) registro, titulação e vias extrajudiciais; e (v) condicionantes socioambientais.

No bloco de planejamento e política urbana, a Constituição Federal de 1988 confere centralidade ao município na execução da política urbana e consagra a função social da propriedade (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) traduz esse comando em diretrizes e instrumentos, vinculando a atuação municipal ao plano diretor e a mecanismos de gestão do solo que podem ser articulados a agendas de regularização (BRASIL, 2001).

No bloco do parcelamento do solo, a Lei nº 6.766/1979 estabelece padrões de loteamento e desmembramento, definindo obrigações urbanísticas e condicionando a regularidade à aprovação administrativa e ao registro (BRASIL, 1979). Em conjunto com a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), esse arcabouço cria a gramática da regularidade formal e, simultaneamente, ajuda a explicar a formação de extensos passivos de irregularidade

quando a urbanização ocorre fora desses parâmetros (BRASIL, 1973).

No bloco da regularização como procedimento, a Lei nº 11.977/2009 representa inflexão ao aproximar a regularização de instrumentos e rotinas administrativas, antecipando a reorganização posterior. A Lei nº 13.465/2017 institui a Reurb como procedimento estruturado, com modalidades (Reurb-S e Reurb-E) e ato final de consolidação (CRF), integrando efeitos urbanísticos e registrais no mesmo processo (BRASIL, 2009; BRASIL, 2017). A regulamentação pelo Decreto nº 9.310/2018 detalha definições e etapas, reforçando o papel decisivo do município na condução e na expedição da CRF (BRASIL, 2018).

No bloco registral e extrajudicial, além do papel estruturante da Lei nº 6.015/1973, ganham relevância normativas do Conselho Nacional de Justiça que padronizam procedimentos no foro extrajudicial. O Provimento CNJ nº 65/2017 disciplina a usucapião extrajudicial, enquanto o Provimento CNJ nº 149/2023 consolida normas em âmbito nacional, com efeitos indiretos sobre a operacionalização local de demandas fundiárias (CNJ, 2017; CNJ, 2023).

Por fim, o bloco socioambiental evidencia que a regularização é atravessada por condicionantes de proteção ambiental e repartição de competências administrativas. A Lei Complementar nº 140/2011 organiza a cooperação federativa em matéria ambiental, enquanto o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) define parâmetros de APP e demais restrições que incidem sobre ocupações consolidadas e sobre a possibilidade de regularização. Esse conjunto normativo explica por que, na prática, a regularização depende de arranjos técnicos e administrativos que extrapolam a titulação isolada (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012).

A sistematização do marco legal realizada no capítulo anterior delimita os instrumentos e as disputas interpretativas que, na prática, moldam a regularização fundiária. Contudo, a norma opera sempre em território: por meio de arranjos administrativos, vetores de expansão urbana, padrões de desigualdade infraestrutural e modalidades de conflito que produzem contextos específicos de implementação. Por isso, o Capítulo 4 desloca a análise para Goiânia, reconstituindo sua formação urbana e os conflitos fundiários associados à origem rural do solo e à ocupação periférica, além de situar as respostas municipais de regularização. Esse pano de fundo é indispensável para uma leitura densa e comparativa dos estudos de caso desenvolvidos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4 – A EXPANSÃO URBANA DE GOIÂNIA E A PRODUÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES: DO PLANEJAMENTO FORMAL À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A análise da regularização fundiária em Goiânia exige que os conflitos urbanos sejam compreendidos à luz da expansão territorial do município. Mais do que recuperar episódios isolados de ocupação ou litígio, este capítulo busca demonstrar como a própria trajetória da cidade planejada produziu, ao longo do tempo, formas persistentes de irregularidade urbana, posteriormente convertidas em objeto de intervenção estatal e de regularização fundiária. Como observa Silva (2024), Goiânia consolidou-se sob padrão de crescimento horizontal, espraiado e socialmente desigual, no qual a ocupação do espaço urbano foi marcada pela periferização da população de menor renda e pela produção descontínua de infraestrutura.

Essa leitura permite compreender o paradoxo que atravessa a expansão urbana de Goiânia: Que foi concebida como expressão de planejamento, ordem territorial e modernização, mas sua expansão histórica evidencia que o planejamento formal não impediu a produção continuada de ocupações informais, disputas fundiárias e assimetrias no acesso à cidade. Como adverte Rolnik (2015), a disputa pela terra urbana não constitui fenômeno residual, mas dimensão estruturante da urbanização brasileira, sobretudo quando a permanência no território passa a depender da mediação desigual entre mercado, Estado e população.

Partindo dessa chave interpretativa, este capítulo reconstitui a expansão urbana de Goiânia em perspectiva histórica, organizada em momentos marcantes que ajudam a compreender a formação do passivo fundiário urbano do município. O primeiro momento corresponde à expansão periférica entre as décadas de 1960 e 1970; o segundo abrange o período da ditadura militar e as formas centralizadas de intervenção territorial; o terceiro acompanha a inflexão normativa inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e aprofundada pelo Estatuto da Cidade; e o quarto examina a reconfiguração contemporânea promovida pela REURB, especialmente após a Lei nº 13.465/2017. Ao final, o capítulo conecta essa trajetória geral aos estudos de caso, demonstrando que os bairros analisados em seguir são expressões territoriais distintas de um mesmo processo histórico.

4.1 Goiânia planejada e as bases territoriais da expansão urbana

A compreensão da expansão urbana de Goiânia exige reconhecer que a cidade planejada não surgiu sobre um território vazio, neutro ou plenamente estabilizado do ponto de

vista fundiário. Ao contrário, sua implantação e seu crescimento apoiaram-se sobre uma base territorial anterior, composta por fazendas, glebas e grandes porções de terra rural que foram progressivamente incorporadas ao projeto urbano. Esse ponto é decisivo porque permite compreender que a irregularidade fundiária, em Goiânia, não deve ser lida como desvio tardio da urbanização, mas como fenômeno vinculado às próprias condições históricas de formação e expansão da cidade. Quando se afirma que a formação urbana de Goiânia esteve diretamente vinculada a uma base territorial rural preexistente, cuja conversão em solo urbano ocorreu de modo acelerado e centralizado, sob forte condução estatal.

Como registra Pinho (2023, p. 40), na implantação da capital o Estado reuniu um estoque expressivo de terras por compra e doação, incorporando glebas em larga escala que deram origem a setores estruturantes do traçado inicial. Esse ponto já aparece associado à ideia de que parte relevante desses imóveis carregou problemas históricos de formalização e registro, revelando uma contradição importante: a cidade planejada se assentou sobre uma ampla reorganização territorial, mas nem sempre acompanhada de estabilização jurídico-registral consistente. Essa observação é central porque indica que o problema fundiário não emerge apenas depois da expansão urbana; ele já acompanha, em alguma medida, a própria base material de constituição da cidade.

A passagem do rural ao urbano não pode ser compreendida como simples etapa técnica do crescimento da cidade. Trata-se, antes, de uma transformação carregada de efeitos sociais, econômicos e jurídicos. Ao disciplinar o ordenamento territorial, o Plano Diretor de Goiânia estabelece expressamente que:

Art. 101. Para fins de ordenação territorial, o perímetro urbano do Município é o limite que divide seu território em: I - área urbana; II - área rural. § 2º A área rural do Município corresponderá à extensão territorial remanescente do território não incluída como área urbana e de urbanização específica [...] (GOIÂNIA, 2022, art. 101, p. 47).

Como observa Pinho (2023, p. 46), a expansão e a periferização caminharam lado a lado com decisões político-administrativas que redefiniram usos do solo e empurraram populações para áreas afastadas, em um processo no qual o rural foi progressivamente reclassificado como urbanizável. É possível então analisar o simples “nascimento rural” da cidade para a compreensão de como a expansão urbana de Goiânia foi produzida de forma desigual. Em outras palavras, a cidade planejada não apenas conviveu com a informalidade: sua expansão territorial criou, em ritmos distintos, condições para ocupações precárias, integração urbana tardia e insegurança registral prolongada.

Goiânia foi concebida como símbolo de modernização e ordenamento, mas sua expansão demonstrou que o planejamento formal não bastou para assegurar acesso regular e socialmente equitativo à terra urbana. A própria base territorial da cidade, composta por glebas incorporadas ao projeto urbano e submetidas a diferentes ritmos de registro, parcelamento e ocupação, já indicava que a urbanização não ocorreria de forma homogênea. Assim, a cidade planejada deve ser compreendida não apenas como projeto técnico, mas como processo histórico de apropriação desigual do território. Esse vínculo entre cidade planejada e permanência de conflitos é justamente o eixo que a banca pediu para evidenciar com mais força neste capítulo.

A complexidade desse processo torna-se ainda mais evidente quando se observam áreas cuja consolidação urbana se relacionou a terras vinculadas ao próprio Estado. De acordo com Coelho (2019, p. 22), já se aponta que parte significativa da Região Noroeste de Goiânia se associa a processos de ocupação e consolidação em terras vinculadas ao Estado de Goiás. A relevância desse ponto está em mostrar que, nesses contextos, a regularização fundiária não se resume à ausência de título ou à precariedade urbana, mas envolve também cadeias institucionais complexas, relacionadas à dominialidade, à gestão patrimonial, ao desenho da intervenção pública e ao registro imobiliário. Assim, o solo urbano em disputa não nasce neutro; ele carrega heranças da estrutura fundiária anterior e das escolhas políticas que mediarão a conversão do território rural em espaço urbano.

Por isso, as bases territoriais da expansão urbana de Goiânia precisam ser compreendidas como elemento constitutivo dos conflitos fundiários posteriores. A incorporação de glebas rurais ao tecido urbano, a administração desigual desse patrimônio territorial e os diferentes ritmos de parcelamento, ocupação e registro criaram condições propícias à produção de irregularidades que não podem ser tratadas como episódios isolados. Ao contrário, elas se inserem em um processo mais amplo de urbanização seletiva, no qual a cidade formal se expande sem absorver de maneira equitativa a demanda por moradia e infraestrutura. É a partir dessa base que os itens seguintes do capítulo poderão demonstrar como a expansão periférica, as intervenções estatais e os sucessivos marcos normativos produziram diferentes formas de conflito e regularização em Goiânia. Essa passagem também ajuda a fazer a transição entre o antigo eixo da “origem rural do conflito” e o novo eixo exigido pela banca: a expansão urbana da cidade planejada como produtora de ocupações irregulares.

4.2 Expansão periférica e produção da irregularidade urbana (1960–1970)

Os conflitos fundiários em Goiânia não podem ser compreendidos como episódios

isolados, nem como simples desvios do planejamento urbano. Como observa Fernandes (2021), a longa prevalência de uma cultura jurídica centrada prioritariamente na propriedade privada, somada à demora histórica na consolidação de instrumentos urbanísticos robustos, contribuiu para a produção de cidades marcadas por desigualdade, segregação e baixa capacidade de resposta pública orientada ao interesse coletivo. No caso goianiense, essa leitura é especialmente importante porque permite compreender que a cidade planejada não fracassou apenas por ausência de norma, mas também porque sua expansão territorial ocorreu sob bases seletivas de acesso à terra e de distribuição da urbanização.

A partir da década de 1960, Goiânia entra em um ciclo de crescimento em que a expansão urbana passa a ocorrer de forma mais acelerada, horizontal e periférica. Silva (2024) identifica a consolidação de um padrão predominantemente horizontal e de baixa densidade, associado ao espraiamento do tecido urbano, bem como o fato de que, a partir da década de 1970, normas como a Lei nº 4.526/1972 buscaram ordenar o crescimento, mas muitas vezes empurraram os empreendimentos habitacionais para áreas cada vez mais distantes do centro.

Esse movimento não deve ser lido apenas como ampliação física da cidade. Ele corresponde, na verdade, a uma forma desigual de urbanização, em que a expansão formal da malha urbana coexistiu com a multiplicação de frentes de ocupação precária e com a permanência de insegurança dominial e registral. Nesse contexto, a ocupação informal aparece menos como desordem e mais como resposta social à seletividade do acesso à cidade formal. A própria versão atual do capítulo já aponta que as ocupações informais devem ser compreendidas como estratégias coletivas de permanência e sobrevivência, e não como mera espontaneidade desorganizada.

É nesse ponto que a leitura de Rolnik ajuda a adensar o argumento. Como adverte Rolnik (2015), a dinâmica urbana brasileira frequentemente empurra a população pobre para territórios mais frágeis e mais precários, reproduzindo espacialmente a desigualdade. Nas palavras da autora:

A população pobre, expulsa das áreas urbanizadas e bem localizadas pela valorização imobiliária, é empurrada para as áreas de mananciais, mangues, encostas de grande declividade, beiras de córregos, isto é, exatamente para as áreas frágeis do ponto de vista ambiental e que deveriam ser preservadas (ROLNIK, 2015, p. 241).

No caso de Goiânia, ajuda a compreender como a periferação não foi mero efeito colateral do crescimento, mas parte constitutiva de um modelo urbano em que o acesso às áreas consolidadas e melhor infraestruturadas permaneceu socialmente restrito. A cidade planejada,

portanto, não eliminou a irregularidade; ao contrário, produziu condições para sua reprodução em zonas progressivamente mais distantes, vulneráveis e precárias.

No plano institucional, esse período coincide com esforços municipais de ordenação da expansão, como a criação da Superintendência do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia, por meio da Lei nº 4.187/1969, e a elaboração do PDIG-1969, além da posterior edição da Lei nº 4.526/1972 sobre loteamentos urbanos e remanejamento. Esses marcos mostram que o município produziu instrumentos de planejamento, mas isso ocorreu paralelamente ao avanço de uma urbanização socialmente desigual, na qual a regulação não necessariamente significou inclusão.

Ao lado da ocupação, surgem também os mecanismos de expulsão, remoção e repressão. A resposta institucional às ocupações frequentemente oscilou entre tolerância seletiva e repressão, conforme variavam os interesses políticos e imobiliários em disputa, e que essa repressão podia assumir feições administrativas, jurídicas e policiais.

Isso é relevante porque a violência institucional não se resume ao despejo materialmente executado; ela inclui a produção prolongada de insegurança, a ameaça permanente de deslocamento, a estigmatização dos assentamentos e a postergação do reconhecimento urbano.

Sob essa perspectiva, a violência institucional deve ser lida como componente da própria produção do espaço urbano. Quando o Estado regula de forma seletiva, demora a reconhecer a consolidação de determinados assentamentos ou atua prioritariamente por meio da contenção, produz-se uma coerção territorial que ultrapassa o ato ostensivo da remoção. O território passa, então, a ser vivido sob incerteza. Por isso, a regularização fundiária aparece, muitas vezes, como resposta tardia a conflitos que foram produzidos por décadas de omissão, seletividade administrativa ou repressão indireta.

No caso de Goiânia, esse primeiro momento histórico — marcado pela expansão periférica e pela produção de ocupações irregulares nas décadas de 1960 e 1970 — constitui a base concreta sobre a qual os conflitos fundiários posteriores irão se sedimentar. Não se trata apenas de crescimento urbano acelerado, mas da consolidação de um padrão de urbanização em que o acesso à cidade formal é desigual, a periferização é funcional ao próprio processo de expansão e a resolução pública dos conflitos tende a ocorrer de maneira tardia, fragmentada ou coercitiva. É essa combinação entre ocupação, expulsão e repressão que prepara o terreno para o momento seguinte, em que a ditadura militar aprofundará formas centralizadas de planejamento e intervenção territorial.

4.3 Planejamento centralizado, remoções e regularização no período da ditadura

Se o momento anterior revelou como a expansão periférica de Goiânia produziu ocupações irregulares e aprofundou a desigualdade no acesso à cidade, o período da ditadura militar acrescenta a esse quadro uma forma mais centralizada de intervenção sobre o território. A partir desse contexto, o planejamento urbano passa a operar não apenas como técnica de ordenação, mas também como instrumento de controle espacial, redefinindo prioridades de urbanização, delimitando áreas de interesse público e condicionando a permanência de determinados grupos no espaço urbano. É justamente nesse ponto que o paradoxo da cidade planejada se adensa: o planejamento, longe de impedir o conflito fundiário, passa a conviver com remoções, deslocamentos e respostas seletivas à informalidade. A própria banca pede que esse segundo momento do Capítulo 4 seja organizado em torno da regularização na ditadura, como parte da reorientação geral do capítulo para a expansão urbana de Goiânia.

No caso brasileiro, a ditadura militar consolidou formas tecnocráticas de gestão urbana, nas quais a intervenção estatal sobre o território frequentemente se deu de cima para baixo, com baixa participação social e forte centralidade administrativa. Em Goiânia, essa lógica incide sobre uma cidade que já vinha se expandindo de forma horizontal e periférica, o que significa que o planejamento centralizado não se instalou sobre um espaço homogêneo, mas sobre uma malha urbana já marcada por desigualdades de infraestrutura, insegurança dominial e ocupações em processo de consolidação. Nesse ambiente, a regulação fundiária e urbanística tende a operar de forma seletiva: algumas áreas são integradas ao tecido formal, enquanto outras permanecem sob estigma, precariedade ou ameaça de deslocamento.

Essa dinâmica ajuda a compreender por que a regularização fundiária, nesse período, não pode ser lida como política linear de inclusão. Em muitos casos, a intervenção do Estado aparece mais associada ao reordenamento do espaço do que ao reconhecimento pleno do direito à moradia e à permanência. O foco recai sobre o controle do uso do solo, a disciplina da expansão e a contenção de ocupações consideradas incompatíveis com o projeto urbano dominante. Assim, remoção, remanejamento, tolerância provisória e posterior regularização passam a coexistir como instrumentos distintos de gestão de um mesmo passivo territorial. O resultado é um padrão em que o conflito fundiário não é resolvido de forma imediata, mas administrado ao longo do tempo por meio de respostas fragmentadas e desiguais.

É nesse ponto que o antigo eixo do “trauma territorial” continua útil, mas agora subordinado ao novo recorte histórico exigido pela banca. Os conflitos produzidos ou aprofundados nesse período não desaparecem quando cessa a intervenção direta do Estado; eles permanecem inscritos no território e na memória social dos bairros. No texto original do

item 4.3, essa permanência já era bem formulada ao definir o trauma territorial como experiência coletiva produzida por ciclos reiterados de insegurança, ameaça e instabilidade, que continuam a operar mesmo quando o conflito deixa de ser visível como evento.

Como observam Pantaleão, Vilarinho e Martins (s.d.), Goiânia se estruturou a partir de um descompasso entre a “cidade ideal” e a “cidade real”, de modo que o projeto modernizante nunca coincidiu plenamente com o modo como a cidade efetivamente se expandiu. No item original, esse argumento já aparece vinculado à ideia de que a regra urbana chega tarde, de forma fragmentada ou condicionada, produzindo territórios em que a experiência cotidiana é atravessada por incertezas prolongadas.

Essa formulação se encaixa com precisão no período da ditadura, porque permite mostrar que a centralização do planejamento não significou universalização do acesso à cidade, mas, muitas vezes, aprofundamento de um modelo urbano seletivo.

Nessa chave socioespacial, a citação direta de Carlos (2007) permanece muito forte e cabe bem neste novo texto, justamente porque expressa como as formas urbanas impostas, reorganizadas ou normatizadas continuam produzindo efeitos duradouros sobre o espaço e sobre a memória dos grupos que nele vivem:

O uso cada vez mais normatizado do lugar produz um “espaço amnésico” em relação direta com o “tempo efêmero”. A duração aparece como problema, na realidade a efemeridade das formas na estrutura da cidade aparece na morfologia urbana. O sentido da forma, por sua vez, transcende a forma em si, da fachada de suas construções. “Criadas as formas tem o poder de durar - história cristalizada mais do que imóvel, envolvendo a história móvel de conteúdo” (CARLOS, 2007, p. 59).

Essa passagem se articula especialmente bem com o argumento do presente item porque mostra que o espaço urbano não é apenas cenário da ação estatal, mas depósito histórico de decisões, imposições, exclusões e permanências. Quando a cidade é reorganizada por coerção, por remoções ou por formas seletivas de integração, o território passa a carregar marcas duráveis desses processos. Assim, o planejamento centralizado do período autoritário não deve ser analisado apenas em seus efeitos administrativos imediatos, mas também em sua capacidade de produzir memória urbana negativa, insegurança socialmente compartilhada e formas persistentes de desconfiança institucional.

Do ponto de vista jurídico-social, Nascimento (2013) também reforça essa leitura ao sustentar que o território urbano reproduz injustiças e desigualdades vividas de modo diferenciado conforme as condições locais, sendo a regularização fundiária de interesse social

uma resposta a essa problemática estrutural do desenvolvimento urbano brasileiro. No item original, esse argumento aparece ligado ao fato de que a insegurança prolongada da posse transforma a moradia em experiência vivida como provisória, mesmo quando o bairro já se encontra consolidado.

Essa observação é decisiva para a nova redação, pois mostra que os efeitos do período autoritário não se resumem à remoção física ou ao ato estatal formal, mas incluem a construção de territórios marcados por expectativa permanente de expulsão e por pertencimento incompleto.

Desse modo, a regularização fundiária no período da ditadura deve ser compreendida de forma ambígua. Por um lado, surgem esforços de ordenação e institucionalização de respostas estatais ao crescimento urbano e às ocupações consolidadas. Por outro, esses esforços se inserem em um contexto político em que a intervenção territorial é fortemente centralizada, seletiva e pouco permeável à participação social. A consequência é que a regularização, quando ocorre, tende a assumir feição limitada, muitas vezes mais próxima de uma solução administrativa para passivos urbanos do que de uma política plenamente orientada pela justiça urbana e pelo direito à cidade.

No caso de Goiânia, esse segundo momento histórico mostra que a expansão da cidade planejada não apenas gerou ocupações irregulares, mas também exigiu formas de administração do conflito que combinaram controle, remanejamento, tolerância e regularização parcial. É justamente nesse processo que se consolidam marcas duráveis no território, as quais mais tarde reaparecem nos estudos de caso como insegurança dominial persistente, estigmatização de determinados bairros, demora estatal e integração incompleta à cidade formal. Assim, o período da ditadura não deve ser lido apenas como etapa intermediária entre expansão periférica e marcos democráticos posteriores, mas como momento decisivo na sedimentação institucional e espacial dos conflitos fundiários goianienses.

4.4 Redemocratização, Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade

Se o período anterior evidenciou a centralização do planejamento e a administração seletiva dos conflitos fundiários, a redemocratização inaugurou um novo enquadramento jurídico e político para a questão urbana. A Constituição Federal de 1988 não elimina automaticamente a irregularidade fundiária, nem desfaz de imediato os padrões históricos de periferização e exclusão. Ainda assim, ela altera de modo decisivo a gramática do problema urbano, ao deslocar a cidade do plano meramente administrativo para o plano dos direitos, da função social e da política pública estruturada. Esse movimento é central porque representa o

momento em que a regularização fundiária deixa de poder ser tratada apenas como resposta excepcional a ocupações “desviantes” e passa a se inserir, ao menos em tese, no campo mais amplo da política urbana.

Como destaca José Afonso da Silva (2010), a Constituição de 1988 representou um divisor de águas para o Direito Urbanístico brasileiro. Nas palavras do autor:

A Constituição de 1988 foi a primeira a tratar sistematicamente da política urbana em capítulo próprio (arts. 182 e 183), definindo-lhe os objetivos, os instrumentos e o modo de sua realização, com o que o Direito Urbanístico brasileiro adquiriu foros de autonomia científica, como novo ramo do Direito Público, que tem por objeto o estudo sistematizado das normas e princípios que regem o processo de urbanização (SILVA, 2010, p. 747).

Essa passagem é especialmente importante para este item porque mostra que a Constituição de 1988 não apenas reconheceu a existência de questões urbanas, mas lhes conferiu densidade normativa própria. Nos artigos 182 e 183, a Carta passou a vincular o desenvolvimento urbano ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ao bem-estar dos habitantes, ao mesmo tempo em que instituiu o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e abriu espaço para a usucapião especial urbana como resposta à exclusão dominial típica das cidades brasileiras. Essa constitucionalização altera a gramática do conflito fundiário: as disputas urbanas deixam de ser lidas apenas como controvérsias privadas e passam a ser tratadas como questões com implicações coletivas, relativas à cidade, à moradia, à infraestrutura e aos serviços.

Para o caso de Goiânia, essa inflexão é decisiva. A cidade que havia se expandido de forma espraiada, desigual e marcada por ocupações irregulares passa, ao menos em tese, a ser submetida a um novo paradigma normativo, em que o município assume centralidade na execução da política urbana. Isso significa que o problema fundiário já não pode ser enfrentado apenas por tolerância, repressão ou remanejamentos episódicos, mas deve ser articulado a instrumentos de planejamento, ordenamento territorial e integração urbana. O ponto relevante, porém, é que essa mudança jurídica não apaga a herança anterior. Ao contrário, ela se projeta sobre uma cidade já produzida por desigualdades territoriais acumuladas, o que ajuda a explicar por que a distância entre promessa normativa e realidade concreta continuaria sendo um dos eixos centrais do paradoxo investigado nesta dissertação.

Essa lacuna constitucional começa a ser preenchida mais diretamente em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade. Trata-se da lei que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal” e “estabelece diretrizes gerais da política urbana”.

A importância do Estatuto da Cidade, para a regularização fundiária, não está apenas em prever um instrumento específico, mas em oferecer um quadro jurídico em que a regularização se torna inteligível como parte da política urbana, vinculada ao direito à cidade, ao planejamento e ao ordenamento do uso do solo sob a ótica do interesse coletivo.

Além disso, o Estatuto da Cidade positivou de maneira explícita o “direito a cidades sustentáveis” e detalhou instrumentos urbanísticos e jurídicos voltados à efetivação da função social da propriedade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. No seu próprio texto, esse ponto já aparece articulado à ideia de que o Estatuto confere ao município instrumentos e responsabilidades proporcionais à centralidade constitucional da política urbana, ao mesmo tempo em que explicita um problema decisivo: a eficácia desses instrumentos depende de capacidade administrativa, coordenação intersetorial e conexão operacional com o sistema registral.

Como analisa Fernandes (2007), essa arquitetura jurídica não deve ser compreendida como simples concessão estatal, mas como resultado de um processo histórico de mobilização social em torno da reforma urbana. Essa observação é importante porque impede uma leitura meramente celebratória do Estatuto da Cidade. O avanço normativo é real, mas sua efetividade depende de disputas políticas, capacidades institucionais e condições concretas de implementação. No caso de Goiânia, isso significa reconhecer que o novo marco democrático não substituiu automaticamente o padrão anterior de urbanização seletiva. O que ele fez foi criar uma base jurídica mais robusta para que os conflitos fundiários passassem a ser enfrentados como problema de política urbana e não apenas como questão residual da ilegalidade.

É nesse ponto que o paradoxo da cidade planejada assume nova forma. Se antes o conflito fundiário se impunha em um cenário de expansão periférica e de controle territorial seletivo, a partir de 1988 e, sobretudo, de 2001, ele passa a coexistir com um arcabouço normativo muito mais sofisticado, orientado pela função social da cidade e da propriedade. No entanto, a existência de instrumentos jurídicos não garante, por si só, justiça urbana. A cidade planejada continua produzindo ou reproduzindo informalidades e conflitos quando faltam coordenação pública, capacidade administrativa e enfrentamento efetivo das desigualdades territoriais historicamente acumuladas.

Por isso, este item deve ser lido como momento de inflexão, e não de resolução. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade reconfiguram a forma jurídica de tratar a questão urbana, ampliam o papel do município, fortalecem a função social da propriedade e tornam a

regularização fundiária parte mais inteligível da política urbana. Ainda assim, fazem isso sobre um território já marcado por passivos históricos, periferização e conflitos sedimentados. Em Goiânia, esse novo enquadramento democrático é decisivo porque prepara o terreno para os desdobramentos posteriores da década de 2000 e, mais adiante, para a reorganização promovida pela REURB. Ao mesmo tempo, ele evidencia que o centro do problema não está apenas na ausência de norma, mas na dificuldade de converter promessa normativa em integração urbana efetiva.

4.5 REURB e a reconfiguração contemporânea da regularização fundiária

A Lei nº 13.465/2017 representa um novo momento na trajetória da regularização fundiária urbana no Brasil. Se a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade inseriram a questão fundiária no campo da política urbana e da função social da propriedade, a REURB reorganizou o tema em chave mais procedimental, administrativa e registral. Esse marco já aparece como uma inflexão normativa autônoma, tanto no Capítulo 3, onde a lei surge como “reforma ampla”, quanto na introdução, que a identifica como reorganizadora da regularização fundiária e como ponto central para avaliar a tensão entre titulação e integração socioespacial.

Essa mudança é importante porque a REURB não apenas acrescenta mais um instrumento ao repertório urbanístico; ela redesenha a forma de processamento da regularização. A partir dela, a regularização fundiária urbana passa a ser tratada de maneira mais sistemática, com ênfase em classificação, etapas procedimentais, titulação, articulação registral e diferenciação entre modalidades de interesse social e de interesse específico. Trata-se de uma reforma procedimental ampla, expressão que sintetiza bem o deslocamento promovido pela Lei nº 13.465/2017.

Ao mesmo tempo, esse novo desenho normativo reforça o paradoxo central do trabalho. A sofisticação procedimental da regularização não elimina, por si só, os conflitos territoriais herdados da urbanização desigual de Goiânia. Esse ponto já aparece com clareza quando se afirma que a Lei nº 13.465/2017 reorganizou a regularização fundiária ao instituir a REURB, mas que a literatura crítica aponta o risco de privilegiar a titulação em detrimento de uma integração social consistente. A de se destacar que, em Goiânia, programas como REURB-S e REURB-E convivem com entraves burocráticos e litígios, o que torna indispensável confrontar a promessa normativa com a realidade territorial.

Sob essa perspectiva, a REURB deve ser compreendida menos como solução automática e mais como reconfiguração do modo de administrar o passivo fundiário urbano. No Jardim Curitiba, a Lei nº 13.465/2017 deve ser entendida como política pública

“multifinalitária”, pois articula dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Essa leitura é especialmente útil para o presente item, já que mostra que a titulação formal é apenas a etapa visível de um percurso mais amplo, que depende de cadastro, levantamento técnico, definição dominial, compatibilização urbanística e operação registral.

No caso de Goiânia, a importância da REURB aparece justamente porque ela incide sobre uma cidade já consolidada por décadas de expansão espraiada, ocupações irregulares, periferização e soluções parciais de regularização. Isso significa que o problema contemporâneo da regularização não é apenas “dar título” a quem nunca teve documento. Em muitos casos, trata-se de enfrentar sobreposições de matrícula, indefinições dominiais, exigências ambientais, necessidade de atualização cadastral e morosidade procedimental, inclusive em bairros já integrados à malha urbana. A insegurança fundiária pode permanecer como “camada histórica” do território mesmo quando o bairro já se encontra consolidado.

Por isso, a REURB precisa ser lida à luz da tensão entre formalização e efetividade. Sua força está em oferecer linguagem jurídica e administrativa mais clara para a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial. Seu limite está no fato de que a existência desse procedimento não resolve automaticamente as desigualdades produzidas ao longo da urbanização. Em uma cidade planejada como Goiânia, a presença da REURB evidencia que o conflito fundiário deixou de ser tratado apenas como desvio excepcional e passou a integrar, de maneira mais explícita, a agenda de gestão do território. Ainda assim, a permanência de entraves técnicos e institucionais confirma que a regularização continua dependente de escolhas administrativas, capacidade pública e continuidade governamental.

É nesse ponto que a política urbana municipal se torna decisiva. O planejamento de Goiânia incorpora objetivos que dialogam diretamente com essa agenda contemporânea. A passagem abaixo funciona bem aqui porque evidencia que a regularização e a política habitacional são pensadas em chave de acesso à terra urbanizada, coordenação de programas e gerenciamento continuado:

I - promoção do acesso das classes sociais de baixa ou nenhuma renda ao solo legalizado, adequadamente localizado e compatibilizado com o meio ambiente urbano e natural; II - garantia de uma política habitacional que contemple programas de gerenciamento, correção, normatização, prevenção e provisão das ações; III - democratização do acesso à terra urbanizada e o estímulo à oferta de moradias à população de baixa e média renda; IV - integração dos programas habitacionais do Município com os programas estaduais federais (Lei Complementar nº 349/2022, art. 56, p. 33).

A REURB organiza, simplifica e expande possibilidades procedimentais, mas o faz

sobre um território marcado por conflitos antigos e por desigualdades espacialmente sedimentadas. Em Goiânia, isso reforça a ideia de que a cidade planejada continua a depender de processos permanentes de correção, reconhecimento e integração de áreas produzidas historicamente à margem da formalidade plena. É justamente essa chave que prepara a passagem para os estudos de caso, nos quais será possível observar de forma concreta como diferentes bairros respondem, ou não, a esse novo arranjo normativo.

4.6 Goiânia como totalidade urbana e ponte para os estudos de caso

A reconstrução histórica desenvolvida ao longo deste capítulo demonstra que os conflitos fundiários em Goiânia não podem ser compreendidos de forma fragmentada. Para além das temporalidades normativas e dos diferentes ciclos de regularização, é necessário situar os estudos de caso na estrutura urbana mais ampla da cidade, de modo a evidenciar como centralidade, localização, padrão de ocupação e pressão territorial interferem nos percursos de conflito e regularização. Esse movimento é importante porque responde diretamente à exigência da banca de apresentar Goiânia “como um todo” e de amarrar melhor a escolha dos bairros analisados.

Esse esforço já aparecia quando se afirmava que os quatro casos foram escolhidos para permitir uma comparação estruturada entre: (a) centralidades consolidadas com pendências dominiais persistentes, representadas pelo Setor Pedro Ludovico e pelo Setor Leste Universitário; e (b) territórios periféricos originados de ocupações populares e consolidados sob conflito e negociação institucional, representados pelo Jardim Nova Esperança e pelo Jardim Curitiba. Essa chave continua extremamente útil no novo desenho do Capítulo 4, porque permite fazer a ponte entre a expansão urbana de Goiânia e a análise comparativa que será aprofundada no Capítulo 5.

A leitura da localização relativa dos bairros pode ser ancorada, de forma objetiva, na tipologia de centralidades utilizada no antigo subitem 4.5.1. O Plano Diretor de 2007 introduziu, nos arts. 16 e 25-A e no Anexo II, uma tipologia oficial de centralidades, útil para a análise histórica dos bairros desta pesquisa. O próprio texto traz a seguinte definição: “Entende-se por centralidade a área que concentra atividades de comércio, serviços e equipamentos urbanos, polarizando o território que lhe é contíguo.” (Plano Diretor de Goiânia, art. 16, § 1º).

Essa definição é importante porque permite compreender que a localização de um bairro na estrutura urbana não é mero dado cartográfico. A posição relativa de cada área no sistema de centralidades influencia o valor do solo, a oferta de serviços, a densidade de

infraestrutura, a pressão imobiliária, a visibilidade institucional do conflito e, consequentemente, os caminhos possíveis da regularização fundiária.

Quadro 3 — Níveis de Centralidade de acordo com o Plano Diretor.

Nível de centralidade	Exemplos em Goiânia	Funções e serviços predominantes	Indicadores típicos ¹	Pressões sobre regularização/função social
Centralidade primária	Setor Central / Campinas	Administração pública, finanças, comércio de alta ordem, cultura	Densidade de empregos > 250 empregos/ha; maior valor do solo urbano	Forte competição pelo solo; risco de expulsão de usos residenciais populares; necessidade de instrumentos de captura de mais-valia
Sub-centralidade secundária	Setor Bueno, Polo Universitário Samambaia	Shopping centers, hospitais de referência, campi universitários	100–200 empregos/ha; forte verticalização	Valorização acelerada pós-infraestrutura; pressões de gentrificação; demanda por ZEIS de consolidação
Sub-centralidade terciária	Av. 136 (Pedro Ludovico), Eixo T-63 (Jd. América)	Comércio e serviços de bairro, equipamentos públicos locais	30–80 empregos/ha; gradiente intra-bairro de preços	Titulação estimula aumento de aluguéis; risco de expulsão indireta; necessidade de políticas de permanência (REURB + IPTU progressivo + aluguel social)

Fonte: Prefeitura de Goiânia. SEPLAM. Plano Diretor – legislação. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam/legislacao/legislacao.shtml>.

A utilidade analítica desse quadro, no presente item, está em demonstrar que os estudos de caso não foram escolhidos como exemplos aleatórios, mas como posições contrastivas dentro da estrutura urbana goianiense. O Setor Pedro Ludovico e o Setor Leste Universitário representam áreas mais consolidadas, mais integradas à malha urbana e submetidas a pressões próprias de localizações centrais ou pericentrais. Nesses contextos, a irregularidade fundiária tende a assumir a forma de passivos dominiais persistentes, conflitos em áreas valorizadas, sobreposições, ajustes urbanísticos e tensões ligadas à permanência diante da valorização do solo. Já o Jardim Nova Esperança e o Jardim Curitiba representam a expansão periférica popular, marcada por autoconstrução, consolidação territorial progressiva, maior distância relativa dos núcleos centrais e dependência mais intensa de programas públicos

e negociação institucional para a regularização.

Sob essa perspectiva, a localização urbana dos bairros deve ser lida como variável explicativa, e não apenas descritiva. Em áreas mais centrais ou pericentrais, a regularização tende a enfrentar pressões de valorização, conflitos com usos institucionais, restrições ambientais urbanas e maior sensibilidade à disputa pelo solo. Em territórios periféricos populares, por sua vez, os desafios costumam envolver escala da ocupação, déficits históricos de infraestrutura, morosidade administrativa, maior dependência de articulação entre Estado, município e registro, além de temporalidades mais longas de consolidação. Essa diferença, que cruza centralidade, condicionantes socioambientais, matriz dominial e instrumentos efetivamente mobilizados para explicar os gargalos da regularização.

O ponto central, portanto, é que Goiânia deve ser apresentada aqui como estrutura urbana diferenciada, na qual a cidade planejada produziu, ao longo do tempo, conflitos fundiários distintos conforme a posição relativa dos territórios na malha urbana. O planejamento formal não eliminou a informalidade, mas a produziu e a redistribuiu de modo desigual no espaço urbano. Em alguns casos, essa desigualdade aparece como periferização e demora estatal; em outros, como permanência precária em áreas consolidadas e disputadas. A análise dos quatro bairros permite justamente observar essas variações dentro de uma mesma cidade.

É a partir dessa diferenciação entre centralidades consolidadas com passivos dominiais persistentes e territórios periféricos produzidos por ocupações populares que o capítulo seguinte examinará, em perspectiva comparativa, os percursos concretos de conflito e regularização fundiária no Setor Pedro Ludovico, no Setor Leste Universitário, no Jardim Nova Esperança e no Jardim Curitiba.

CAPÍTULO 5 – ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO: CONFLITOS URBANOS E REGULARIZAÇÃO EM GOIÂNIA

Este capítulo desenvolve a análise comparativa dos estudos de caso selecionados, com o objetivo de examinar como diferentes trajetórias de ocupação, conflito e regularização fundiária se materializaram em Goiânia ao longo do tempo. Mais do que descrever bairros isoladamente, a proposta é reconstruir, em perspectiva relacional, como o paradoxo da cidade planejada se expressa em territórios distintos, submetidos a diferentes posições na estrutura urbana, diferentes matrizes de irregularidade e diferentes formas de intervenção estatal. Assim, os casos aqui analisados não funcionam como exemplos dispersos, mas como recortes que permitem compreender, de maneira comparável, como planejamento, conflito fundiário e regularização se articulam no espaço urbano goianiense.

Como adverte Rolnik (2015), a disputa pela terra urbana e pela permanência nos territórios não constitui fenômeno marginal, mas dimensão estruturante das cidades brasileiras. No caso de Goiânia, essa constatação ganha relevo porque a condição de cidade planejada não impediu a produção de ocupações irregulares, a sedimentação de passivos dominiais e a permanência de disputas sobre posse, uso e integração urbana. É nesse ponto que o presente capítulo se ancora: observar como diferentes bairros, situados em posições distintas da malha urbana e marcados por histórias diversas de ocupação, respondem de maneira também distinta aos instrumentos de regularização fundiária.

A análise será conduzida a partir de uma chave comparativa que busca evitar a simples justaposição de descrições paralelas. Para isso, os quatro casos são lidos segundo categorias comuns: origem e temporalidade do conflito, posição relativa na estrutura urbana, perfil da irregularidade, condicionantes socioambientais, instrumentos e meios de regularização efetivamente mobilizados, entraves administrativos, registrários e urbanísticos, além de resultados observáveis em termos de permanência, infraestrutura e valorização territorial. Essa opção metodológica permite responder a uma questão central da pesquisa: não apenas como cada caso foi regularizado, mas por que certos territórios avançaram por determinados caminhos institucionais, enquanto outros permaneceram sujeitos a soluções parciais, seletivas ou incompletas.

Nessa perspectiva, os casos analisados podem ser compreendidos em dois grandes grupos contrastivos. De um lado, situam-se Setor Pedro Ludovico e Setor Leste Universitário, áreas mais consolidadas e relativamente integradas à malha urbana, nas quais os conflitos fundiários tendem a assumir a forma de pendências dominiais persistentes, pressões de

valorização, sobreposições documentais, tensões com áreas ambientalmente sensíveis e disputas por permanência em territórios mais visíveis e valorizados. De outro lado, encontram-se Jardim Nova Esperança e Jardim Curitiba, territórios associados à expansão periférica popular, à autoconstrução e à dependência mais intensa de programas públicos, negociação institucional e continuidade administrativa para que a regularização produza efeitos mais amplos. Essa distinção não esgota a singularidade de cada bairro, mas oferece um eixo comparativo consistente para compreender diferenças de trajetória e de resultado.

Como observa Silva (2024), a formação urbana de Goiânia foi marcada por espraiamento, baixa densidade relativa e produção desigual do espaço. Essa configuração ajuda a explicar por que a regularização fundiária não opera de maneira uniforme no município. Em áreas mais centrais ou pericentrais, a maior integração urbana e a pressão imobiliária podem tornar os conflitos mais complexos, juridicamente mais sensíveis e politicamente mais disputados. Em territórios periféricos, por sua vez, a escala da ocupação, os déficits acumulados de infraestrutura, a precariedade urbanística e a necessidade de coordenação entre diferentes órgãos e escalas de governo tendem a produzir outro tipo de desafio. Portanto, a comparação desenvolvida neste capítulo parte do pressuposto de que a efetividade da regularização depende menos de uma fórmula normativa abstrata e mais da interação entre posição urbana, matriz dominial, condicionantes territoriais e capacidade institucional.

Do ponto de vista analítico, o capítulo também busca examinar se, em cada caso, a regularização se aproximou de uma política de integração urbana ou se permaneceu restrita à formalização jurídica da posse. Como sustenta Fernandes (2007), a política urbana só se realiza plenamente quando os instrumentos jurídicos se articulam a estratégias concretas de inclusão territorial. Por isso, a leitura dos casos não se limitará à existência ou não de titulação, mas considerará também a presença de infraestrutura, a estabilidade da permanência, os efeitos da valorização fundiária e os gargalos que continuam a reproduzir insegurança, seletividade ou conflito.

A exposição está organizada da seguinte forma: primeiramente, apresentam-se os casos do Setor Pedro Ludovico e do Setor Leste Universitário; em seguida, os casos do Jardim Nova Esperança e do Jardim Curitiba. Em todos eles, a análise segue um mesmo percurso interno: contexto histórico da ocupação, atuação do Estado e primeiros instrumentos de regulação, transformações urbanas e infraestrutura, regularização fundiária e disputas territoriais, diagnóstico atual e síntese pelos indicadores definidos na pesquisa. Ao final, os quadros comparativos reúnem os principais achados e permitem responder, de forma mais sistemática, ao objetivo do capítulo e à pergunta comparativa.

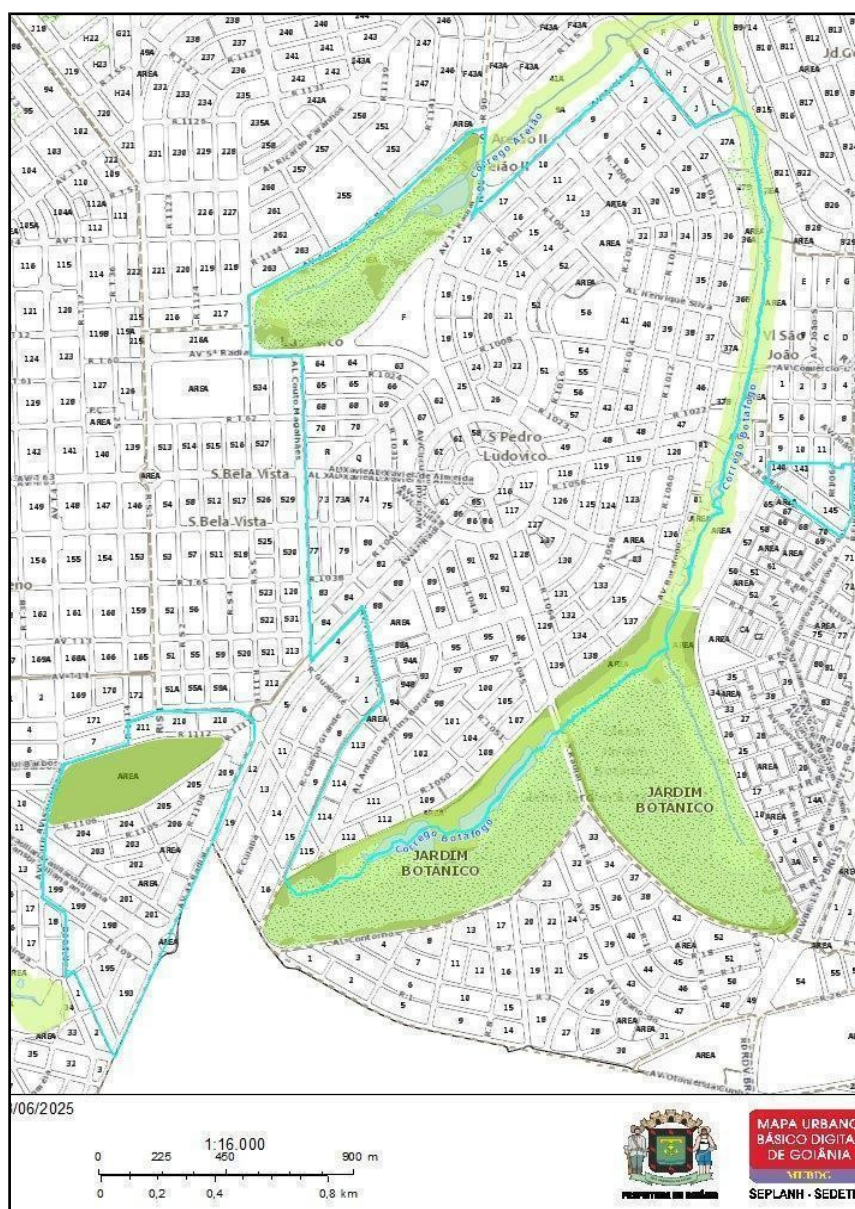
A análise dos estudos de caso será desenvolvida a partir de uma mesma chave comparativa, com o objetivo de identificar como diferentes trajetórias de ocupação e distintas formas de atuação estatal produziram resultados também distintos em matéria de regularização fundiária. Para evitar que os casos sejam apresentados como narrativas isoladas, cada um deles será examinado segundo um conjunto comum de dimensões: origem da ocupação, natureza do conflito, inserção urbana, instrumentos mobilizados, papel do Estado e efeitos observáveis do processo de regularização.

O interesse comparativo que orienta este capítulo não consiste apenas em descrever bairros diferentes, mas em compreender por que certos contextos foram mais suscetíveis à regularização do que outros. Em outras palavras, o capítulo busca responder, à luz das evidências reunidas, como a combinação entre localização, perfil socioespacial, desenho institucional e trajetória histórica dos conflitos influenciou os desfechos observados em cada caso.

5.1 Setor Pedro Ludovico

O Setor Pedro Ludovico constitui um estudo de caso especialmente relevante porque evidencia que a irregularidade fundiária não se restringe a territórios periféricos recentes nem a assentamentos urbanos de formação mais recente. Ao contrário, o caso demonstra que conflitos dominiais, inseguranças registrais e disputas sobre posse e permanência também podem persistir em áreas consolidadas, valorizadas e plenamente integradas à estrutura urbana de Goiânia. É justamente por isso que o Pedro Ludovico ocupa papel estratégico na análise comparativa aqui desenvolvida: ele permite observar como a cidade planejada não apenas produziu periferias informais, mas também sedimentou passivos fundiários em áreas que, ao longo do tempo, se consolidaram como partes importantes da malha urbana.

Figura 2 – Setor Pedro Ludovico: delimitação do bairro (Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia).



Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

Como base cartográfica inicial do estudo de caso, a Figura 2 apresenta a delimitação do Setor Pedro Ludovico a partir do Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia, permitindo visualizar o recorte territorial adotado na pesquisa e situar o bairro no conjunto da malha urbana municipal. Essa referência é importante porque a análise do caso depende não apenas de sua reconstrução histórica, mas também de sua precisa individualização espacial, já que parte dos conflitos fundiários observados no bairro se relaciona à forma como sua consolidação urbana, sua valorização e seus limites territoriais foram sendo produzidos ao longo do tempo.

Como mostra Silva (2024), a formação do bairro foi atravessada por camadas distintas de ocupação, intervenção estatal, desenho urbanístico e posterior valorização territorial. Essa trajetória tornou o Setor Pedro Ludovico um caso emblemático de sobreposição entre planejamento formal e consolidação urbana desigual. O bairro não se apresenta, portanto, como simples área “resolvida” pela urbanização consolidada. Sua aparência de estabilidade encobre remanescentes de insegurança possessória, sobreposições documentais, conflitos sobre domínio e situações em que a controvérsia migra do plano administrativo para o judicial.

Do ponto de vista comparativo, o Setor Pedro Ludovico pode ser lido como caso de centralidade consolidada com passivos dominiais persistentes. Em vez de representar um território marcado principalmente pela ausência de inserção urbana, como ocorre em parte dos bairros periféricos, ele evidencia outra configuração problemática: a permanência de entraves fundiários em área dotada de infraestrutura, conectividade e relevância urbana. Essa especificidade já aparece quando se registra que o bairro permite observar como a pressão do mercado, a complexidade registrária e a história da ocupação produzem disputas recorrentes mesmo em área valorizada. Essa condição torna o caso especialmente importante para responder à pergunta comparativa do capítulo, isto é, por que certos conflitos se mantêm ou assumem determinadas formas mesmo em territórios aparentemente mais consolidados.

A análise do caso também exige articular dois planos normativos complementares. O primeiro é o planejamento urbano municipal, por meio do qual Goiânia organiza o uso e a ocupação do solo e define diretrizes para política habitacional e regularização. O segundo é a regularização fundiária urbana em sentido estrito, especialmente a partir da Lei nº 13.465/2017, que estrutura a REURB como política multifinalitária, de natureza jurídica, urbanística, ambiental e social. No Pedro Ludovico, essa articulação é decisiva porque a permanência de pendências não decorre simplesmente da ausência material de urbanização, mas de problemas ligados a cadastro, dominialidade, requisitos registrais, compatibilização urbanística e temporalidades desiguais da intervenção pública. Essa leitura já aparece na versão atual do caso, que enfatiza a necessidade de coordenação entre Poder Público e sistema registral para evitar soluções frágeis ou litigiosas.

Nesse sentido, a política urbana municipal fornece um contraste importante entre objetivo normativo e realidade territorial. Como dispõe a Lei Complementar nº 349/2022:

I - promoção do acesso das classes sociais de baixa ou nenhuma renda ao solo legalizado, adequadamente localizado e compatibilizado com o meio ambiente urbano e natural; II - garantia de uma política habitacional que contemple programas de gerenciamento, correção, normatização, prevenção e provisão das ações; III - democratização do acesso à terra urbanizada e o estímulo à oferta de moradias à

população de baixa e média renda; IV - integração dos programas habitacionais do Município com os programas estaduais federais.

A incorporação dessa diretriz ao caso do Pedro Ludovico é particularmente relevante porque revela a tensão entre a promessa municipal de democratização do acesso à terra urbanizada e a permanência, no bairro, de pendências fundiárias historicamente acumuladas. Em outras palavras, trata-se de um território no qual a integração urbana é visível, mas a integração fundiária permanece incompleta em diferentes pontos e escalas. Essa tensão confirma que a regularização fundiária não pode ser confundida com mera entrega de títulos nem reduzida à leitura binária entre “área formal” e “área informal”. No Setor Pedro Ludovico, o conflito se manifesta sob forma mais sofisticada e menos visível, mas nem por isso menos relevante para a compreensão do paradoxo da cidade planejada.

O caso também é importante porque permite conectar história da ocupação, planejamento urbano e valorização imobiliária. O bairro concentra tensões duradouras da urbanização goianiense, entre elas a relação entre Estado planejador e autoconstrução popular, a tensão entre proteção ambiental e pressão locacional e o conflito entre regularização inclusiva e captura privada da valorização fundiária. Esses vetores tornam o Pedro Ludovico um território especialmente fértil para examinar como a regularização pode operar, ao mesmo tempo, como mecanismo de reconhecimento e como espaço de reaparição de disputas antigas.

5.1.1 Contexto histórico da ocupação

A compreensão do Setor Pedro Ludovico exige retornar à própria formação territorial de Goiânia, pois a origem do bairro está diretamente ligada às contradições inaugurais da cidade planejada. Se, no plano oficial, a nova capital foi concebida como expressão de racionalidade urbanística, no plano concreto sua implantação produziu desde cedo espaços de ocupação popular fora do desenho originalmente previsto. É nesse contexto que se insere a gênese do Pedro Ludovico, cuja história revela que o conflito fundiário não surgiu como anomalia posterior, mas como dimensão constitutiva do próprio processo de urbanização goianiense.

A ocupação inicial do bairro remonta ao canteiro de obras da nova capital. A partir da década de 1930, operários envolvidos na construção dos edifícios públicos e outros trabalhadores atraídos pelo processo de urbanização passaram a erguer ranchos de madeira e palha na baixada da antiga Fazenda Serrinha, em área situada fora do perímetro do plano-piloto de Atílio Corrêa Lima, mas ainda sob domínio do Estado de Goiás. Como observa Silva (2024, p. 91):

[...] o bairro Pedro Ludovico se desenvolveu em uma área fora do planejamento urbano oficial, em uma região crucial para o abastecimento de água da cidade, o que exigia uma ocupação cuidadosa que, no entanto, não foi realizada naquele momento. Isso resultou em uma expansão desordenada, inicialmente caracterizada por uma ocupação dispersa de ranchos.

A passagem é central para este estudo porque evidencia, desde o início, a tensão entre cidade planejada e ocupação efetiva do território. O Pedro Ludovico surgiu à margem da racionalidade sanitarista e do controle urbanístico formal, mas não à margem da cidade. Ao contrário, sua formação esteve vinculada à dinâmica concreta de construção da capital, o que explica por que o bairro se consolidou tão cedo como espaço popular, funcionalmente conectado ao centro urbano e, ao mesmo tempo, excluído da forma oficial de produção da cidade.

Essa localização era estratégica. O núcleo inicial, conhecido como Macambira, situava-se a curta distância da Praça Cívica, aproximadamente 2,5 km em linha reta, e contava com proximidade dos córregos Botafogo e Areião, que forneciam água para uso cotidiano. Essa combinação entre proximidade dos canteiros de obra, disponibilidade hídrica e existência de terras ainda não plenamente ocupadas pelo projeto formal tornou a área atrativa para trabalhadores sem acesso à moradia regular. Em poucos anos, o núcleo passou a receber também migrantes nordestinos e mineiros, consolidando um perfil popular e autoconstruído, marcado por precariedade material e baixa mediação estatal.

A Figura 3 ajuda a concretizar essa etapa inicial da ocupação ao apresentar um registro visual das palafitas no núcleo Macambira. Mais do que simples ilustração, a imagem funciona como documento histórico da materialidade da ocupação popular nas fases iniciais de consolidação do bairro, permitindo observar formas precárias de moradia e a adaptação da população às condições ambientais e territoriais disponíveis. Nesse sentido, a figura reforça o argumento de que a gênese do Pedro Ludovico esteve associada a um padrão de ocupação espontânea, frágil do ponto de vista construtivo e distante dos parâmetros urbanísticos idealizados para a nova capital.

Figura 3 – Palafitas no núcleo Macambira (Setor Pedro Ludovico, Goiânia/GO).

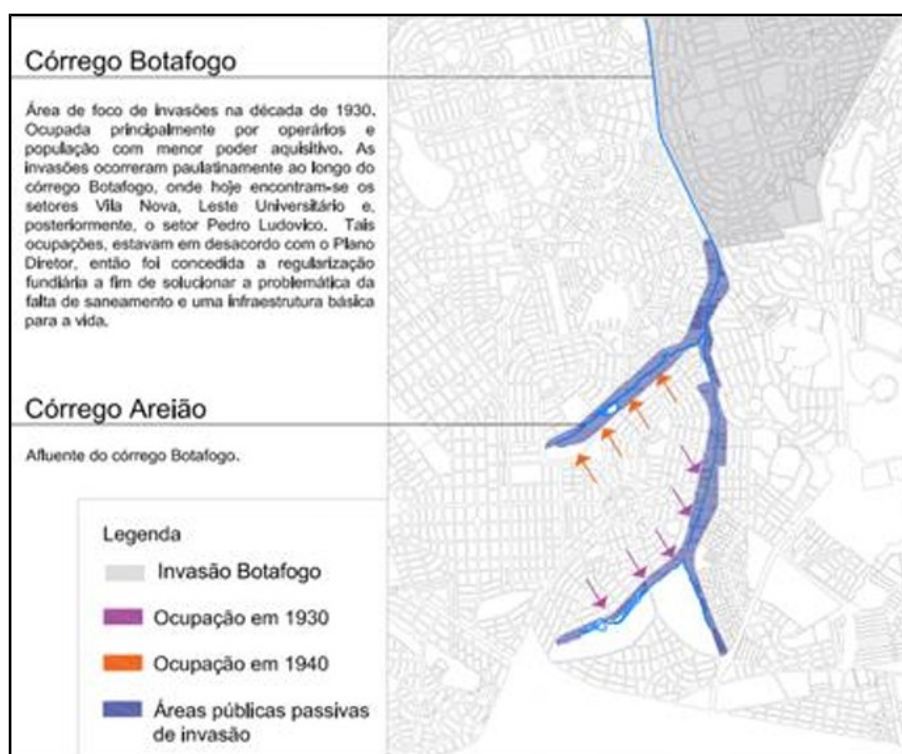


Fonte: Silva (2024, p. 98).

A precariedade dessas primeiras moradias não pode ser dissociada do ambiente em que se implantaram. Tratava-se de área sensível do ponto de vista ambiental, próxima a fundos de vale e cursos d'água, o que ampliava a vulnerabilidade urbana e sanitária do assentamento. Ainda assim, a ocupação persistiu e se adensou. O que se observa, portanto, não é apenas uma ocupação improvisada, mas a formação de um território socialmente necessário à cidade em construção, ainda que produzido à revelia do seu planejamento oficial. A permanência desse núcleo mostra que a cidade formal dependia, em certa medida, da cidade informal que ajudava a sustentá-la.

A Figura 4 aprofunda essa leitura ao registrar ocupações do Setor Pedro Ludovico às margens dos córregos Botafogo e Areião nas décadas de 1930 e 1940. Sua relevância está em conectar a história da ocupação aos passivos urbanísticos e ambientais que mais tarde reapareceriam nos processos de regularização. Ao revelar a ocupação em área diretamente relacionada a cursos d'água, a imagem permite compreender por que os problemas contemporâneos do bairro não se reduzem a titulação ou registro: eles também envolvem heranças territoriais ligadas à forma de ocupação inicial, à relação com o meio físico e à posterior necessidade de compatibilização entre permanência, infraestrutura e proteção ambiental.

Figura 4 – Ocupações no Setor Pedro Ludovico às margens dos córregos Botafogo e Areião (décadas de 1930-1940).



Fonte: Silva (2024, p. 84)

A história do Pedro Ludovico, assim, já nasce atravessada por três tensões que continuarão a marcar sua trajetória: a tensão entre Estado planejador e autoconstrução popular; a tensão entre ocupação socialmente necessária e fragilidade ambiental; e a tensão entre futura regularização inclusiva e valorização fundiária. Essas linhas de força não aparecem apenas no presente; elas já estão inscritas na forma de surgimento do bairro. Por isso, o contexto histórico da ocupação não deve ser lido como antecedente meramente descritivo, mas como momento fundador das contradições que mais tarde se transformarão em conflitos dominiais, entraves de regularização e disputas sobre permanência.

O Setor Pedro Ludovico, diferentemente de bairros periféricos mais tardios, sua ocupação inicial nasceu praticamente junto com a cidade e em estreita relação funcional com ela. Isso significa que a irregularidade fundiária, aqui, não é resultado de expansão distante ou residual, mas produto de uma urbanização que combinou proximidade espacial, necessidade social e exclusão formal. O caso demonstra, portanto, que a cidade planejada já carregava, em sua própria formação, elementos de seletividade territorial e de produção desigual do espaço.

Ao longo das décadas seguintes, esse núcleo inicial deixaria de ser apenas assentamento precário e passaria a ser objeto de crescente intervenção estatal, com tentativas de ordenamento, desenho urbanístico, doação de lotes e implantação gradual de infraestrutura.

É justamente essa passagem — da ocupação espontânea à atuação do Estado e aos primeiros instrumentos de regulação — que será examinada no item seguinte, no qual se buscará demonstrar como o poder público deixou de enfrentar o problema apenas como questão de remoção e passou a administrá-lo como problema de permanência e organização do território.

5.1.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação

A trajetória do Setor Pedro Ludovico revela que a atuação estatal não se deu de forma linear nem plenamente planejada desde a origem. Depois de um primeiro momento marcado pela ocupação espontânea do núcleo Macambira, o poder público passou gradualmente de uma postura de tolerância ambígua para uma tentativa de incorporação regulada da área ao espaço urbano formal. A cidade planejada não eliminou a informalidade: antes, produziu situações em que o Estado precisou administrar, reconhecer e parcialmente regularizar ocupações que surgiram à margem do plano original. Essa ambivalência entre contenção, tolerância e posterior integração torna o Pedro Ludovico um caso paradigmático de mediação estatal do conflito fundiário.

O primeiro marco importante dessa mudança foi o Decreto-Lei nº 574/1947, que ampliou o perímetro urbano de Goiânia e, com isso, alterou indiretamente a posição do núcleo já ocupado. No texto original do caso, esse decreto aparece corretamente associado ao afastamento, naquele momento, do risco imediato de remoção compulsória por desapropriação, criando uma espécie de permanência tolerada. Essa medida não significou regularização plena, mas teve efeito decisivo ao reduzir a possibilidade de expulsão imediata e, ao mesmo tempo, estimular a continuidade da ocupação. Assim, o Estado não reconheceu integralmente o assentamento, mas também deixou de suprimi-lo, inaugurando um padrão de tolerância oficial que condicionaria os instrumentos posteriores de regulação.

As mudanças mais profundas na estrutura urbana ocorreram pelo decreto nº 574 ao definir a área urbana da nova capital para além dos limites iniciais – ampliação do perímetro de 4KM para 15KM a partir da Praça Cívica, seguido pelos inúmeros bairros aprovados na década seguinte, embora não tenham sido apresentadas as plantas de parcelamento, as quais foram detalhadas pelo topógrafo Ewald Janssen quando foi detalhado o Setor Pedro Ludovico e outras áreas, visando o cadastro fundiário da cidade (SILVA, 2024, p. 41).

Essa passagem é importante porque evidencia que a ampliação do perímetro urbano não foi apenas alteração cartográfica. Ela redefiniu o enquadramento territorial de áreas já ocupadas e abriu caminho para que o problema deixasse de ser tratado apenas como presença

irregular em área marginal. Ao incorporar a área a um perímetro urbano ampliado, o Estado passou a ter de responder à permanência concreta dos moradores e à necessidade de algum tipo de ordenamento territorial. Em outras palavras, o decreto não resolveu o conflito, mas mudou a gramática institucional com que ele seria administrado.

Apesar disso, a área continuava envolta em incertezas. As várzeas do Córrego Areião ainda eram tratadas como terras devolutas, e a solução estatal, inicialmente, não foi a regularização direta, mas a busca de um desenho urbanístico capaz de disciplinar a ocupação. É nesse contexto que, em 1952, o governo estadual contratou o topógrafo Ewald Janssen. O primeiro relatório defendia a transformação do vale em um cinturão verde, solução afinada com o urbanismo sanitaria e com a intenção de conter a expansão informal em área úmida e ambientalmente sensível. A proposta, contudo, não prevaleceu integralmente, porque a pressão social pela permanência próxima às oportunidades de trabalho já havia produzido um território vivido, cuja erradicação se mostrava social e politicamente custosa.

Essa inflexão ajuda a entender a especificidade do Pedro Ludovico: o Estado não interveio sobre uma “área vazia”, mas sobre um espaço já apropriado popularmente, com centenas de domicílios improvisados e forte vínculo funcional com a cidade em consolidação. Quando Janssen apresentou o plano definitivo, em 1958, o cadastro municipal já registrava 621 domicílios improvisados, o que indica que a regulação formal veio depois da formação social do território, e não antes dela. Em Goiânia, o ordenamento urbano frequentemente chegou como resposta tardia a ocupações já consolidadas.

O chamado Plano Janssen (1958) representou, então, a primeira tentativa mais sistemática de disciplinar a área. O projeto estabeleceu quadras reticuladas, sistema viário radial conectado à futura BR-153 e à Avenida 85, além de prever a doação ou venda subsidiada de terrenos às famílias já instaladas. Também foram previstas contrapartidas mínimas de infraestrutura, como abertura de ruas, mapeamento das nascentes e reserva de áreas para equipamentos públicos. Ainda assim, o plano não correspondeu a uma completa substituição da ocupação anterior, mas a uma tentativa de sobrepor uma camada formal ao território já produzido informalmente. A resistência dos moradores a recuos e realinhamentos ilustra bem essa dinâmica de negociação entre desenho técnico e apropriação popular do espaço.

A Figura 5 é particularmente importante neste ponto porque materializa essa tentativa de ordenamento. Ao apresentar a planta de urbanização do Setor Pedro Ludovico elaborada por Janssen em 1958, ela permite visualizar o desenho proposto para o setor, a lógica de parcelamento e circulação e a intenção de converter um assentamento consolidado em bairro formalmente estruturado. Essa figura contrasta o projeto e a dinâmica efetiva da ocupação,

servindo como evidência da “camada planejada” do território e das discontinuidades entre forma projetada e forma vivida.

Figura 5 – Planta de urbanização do Setor Pedro Ludovico (Janssen, 1958).



Fonte: Silva (2024, p. 94)

Na prática, porém, a implementação desse ordenamento foi parcial e desigual. O cronograma de obras foi sucessivamente adiado por falta de verbas, e parte das regras de recuo e alinhamento acabou sendo flexibilizada por expedientes posteriores, como o habite-se expost. Isso significa que a regulação não apagou a irregularidade de origem; antes, acomodou-a progressivamente dentro de parâmetros administrativos mais maleáveis. Esse dado é decisivo para a leitura comparativa do caso, porque mostra que a regularização, desde cedo, operou mais como processo negociado e incremental do que como solução total e instantânea.

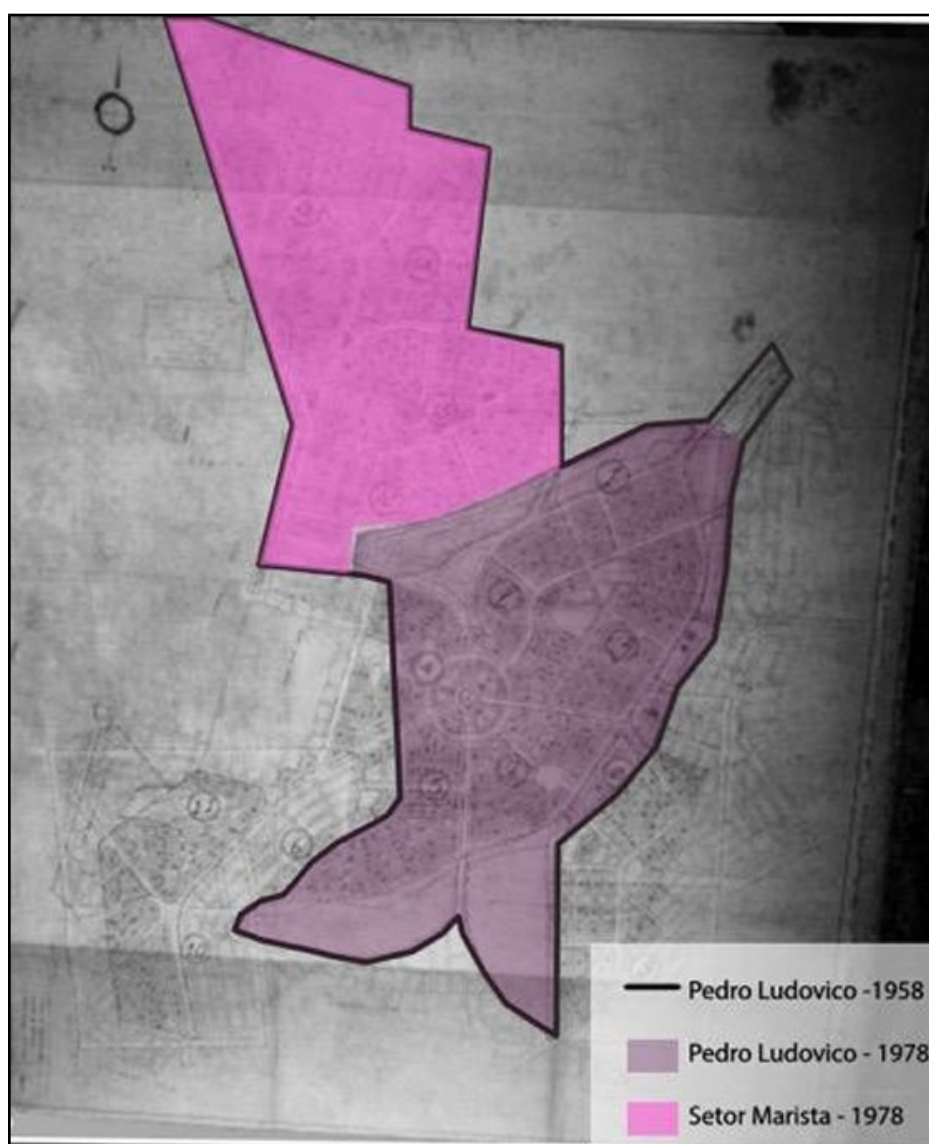
A virada mais concreta ocorreu entre 1960 e 1962, quando o Estado desiste da

remoção em massa e inicia a doação de lotes, a abertura das primeiras ruas e a instalação da rede de água. Esse período como momento decisivo de passagem da mera tolerância para um processo mais nítido de incorporação urbana. Trata-se de uma inflexão importante porque, a partir daí, o Pedro Ludovico deixa de ser visto apenas como problema de ocupação e passa a ser reconhecido como área a ser administrada e integrada, ainda que sob formas simplificadas de titulação. Esse ponto também ajuda a responder à pergunta comparativa do capítulo: o caso avançou em regularização porque combinava permanência social consolidada, proximidade urbana e interesse público em estabilizar um território já funcional à cidade.

Essa escolha foi consolidada com o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG-1969), que classificou o Pedro Ludovico como subcentro comercial da Zona Sul, prevendo equipamentos de bairro e melhoria da ligação viária com a BR-153. A relevância desse marco está em mostrar que o bairro deixou de ser tratado apenas como passivo da expansão informal e passou a integrar a lógica mais ampla de estruturação urbana da capital. Ao mesmo tempo, esse reconhecimento trouxe novas tensões, porque a incorporação formal e a melhoria da acessibilidade aumentaram o potencial de valorização fundiária da área, produzindo condições para diferenciações internas e novas disputas sobre uso e permanência.

É nesse ponto que a Figura 6 se torna especialmente útil. Ao evidenciar o perímetro original do Setor Pedro Ludovico e o posterior desmembramento do Setor Marista (1978), a figura permite visualizar como alterações administrativas e imobiliárias repercutiram na configuração do bairro. A separação de parte do perímetro original ajuda a explicar diferenciações internas de uso, valor do solo e disputa territorial. Isso reforça a ideia de que os primeiros instrumentos de regulação não apenas ordenaram o bairro, mas também criaram bases para futuras hierarquizações internas e processos de valorização diferenciada.

Figura 6 – Perímetro original do Setor Pedro Ludovico e desmembramento do Setor Marista (1978).



Fonte: Silva (2024, p. 85)

Desse modo, a atuação do Estado no Setor Pedro Ludovico pode ser compreendida em quatro movimentos articulados: primeiro, a ampliação do perímetro urbano e a tolerância oficial à permanência; segundo, a tentativa sanitaria e depois urbanística de disciplinar a ocupação; terceiro, a formalização parcial por meio do Plano Janssen e da doação de lotes; e quarto, a integração do bairro à estrutura urbana mais ampla por meio do PDIG e de reconfigurações posteriores do seu perímetro. Essa sequência mostra que a regulação estatal não foi neutra nem homogênea: ela buscou estabilizar um território popular consolidado, mas o fez de maneira gradual, incompleta e já atravessada por futuras disputas de valorização fundiária.

Por isso, este item demonstra que os primeiros instrumentos de regulação do Setor

Pedro Ludovico não podem ser lidos apenas como avanço administrativo ou como benevolência estatal. Eles representam a forma pela qual o poder público passou a administrar uma contradição criada no interior da própria cidade planejada: a necessidade de reconhecer e organizar um território popular que se formou fora do plano original, mas que se tornara indispensável à própria dinâmica urbana de Goiânia. É justamente dessa passagem — da regulação inicial à consolidação material da infraestrutura e da estrutura urbana do bairro.

5.1.3 Transformações urbanas e infraestrutura

As transformações urbanas do Setor Pedro Ludovico tornam visível uma dimensão central desta dissertação: a regularização fundiária não se resume à formalização dominial, mas se relaciona diretamente à produção de infraestrutura, à reestruturação da circulação urbana e à redefinição do valor territorial. No caso do Pedro Ludovico, as mudanças ocorridas a partir das décadas de 1960 e 1970 demonstram que a consolidação do bairro como parte relevante da malha urbana de Goiânia decorreu não apenas da permanência dos moradores, mas também da progressiva incorporação de obras públicas, equipamentos e conexões viárias que alteraram de forma decisiva a sua morfologia e sua posição relativa na cidade. Esse movimento é especialmente importante para a análise comparativa do capítulo, porque mostra como um território de origem popular pode deixar de ser lido apenas como espaço tolerado e passar a funcionar como área integrada, ainda que marcada por passivos fundiários persistentes.

Depois da fase inicial de titulação e abertura das primeiras ruas, a infraestrutura passou a exercer papel estruturante na transformação do bairro. A principal inflexão ocorreu com a abertura e pavimentação da Avenida 136, concluída em 1974 com recursos do Projeto CURA, inserindo o Setor Pedro Ludovico na malha arterial de Goiânia e conectando-o diretamente tanto ao Centro quanto aos vetores de expansão em direção à BR-153. Esse processo já aparece corretamente associado à mudança da escala urbana do bairro: a intervenção viária não apenas melhorou o acesso, mas reconfigurou a posição do setor na estrutura metropolitana, ampliando sua integração funcional e sua atratividade econômica.

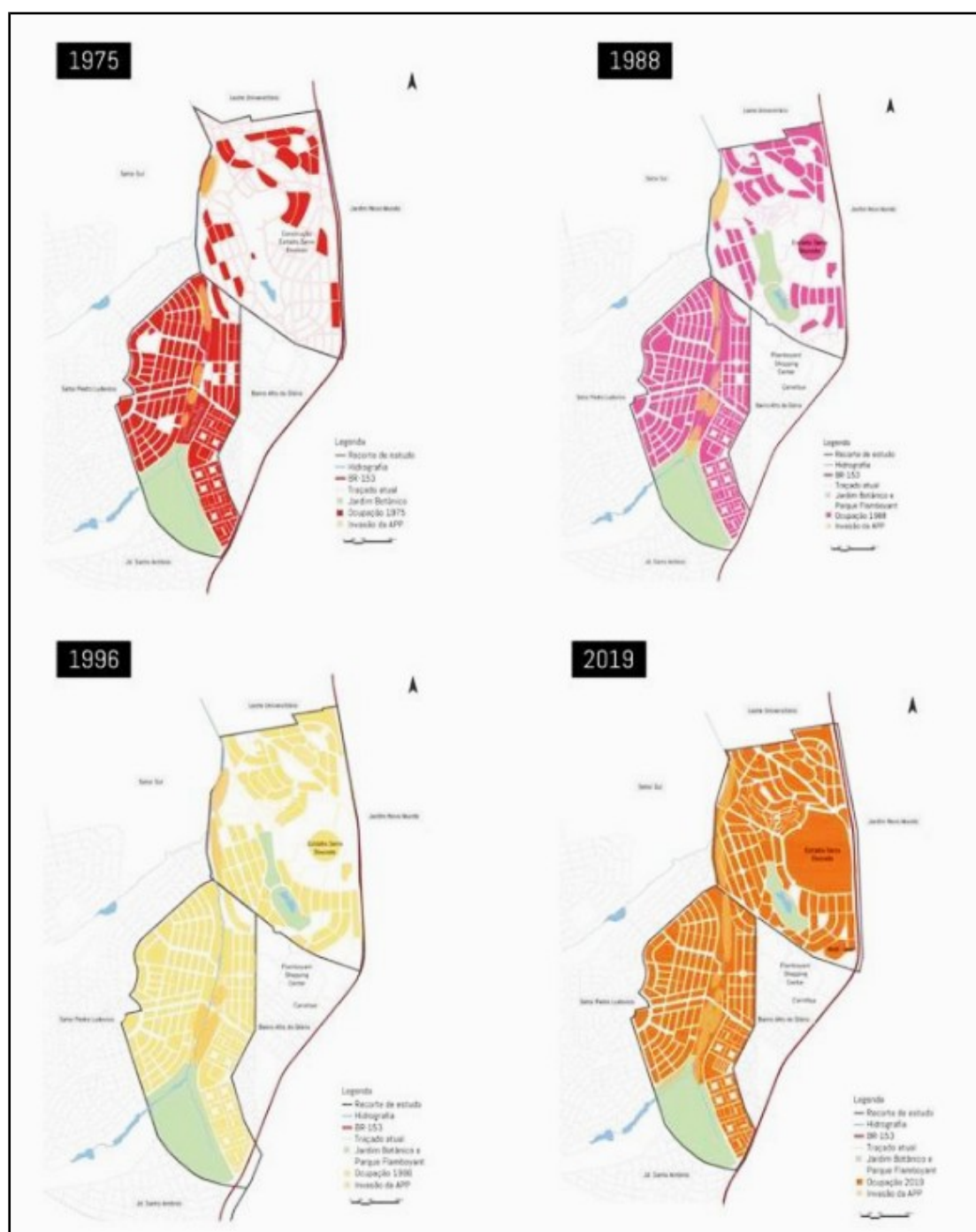
Como registra Mota (2014):

A partir de 1973 iniciou-se na área em estudo o Projeto CURA, subordinado ao Programa de Complementação Urbana promovido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Carteira de Desenvolvimento Urbano - CDU. O objetivo deste programa era melhorar a habitabilidade de determinadas áreas por meio de investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos, de acordo com as possibilidades econômicas e aspirações da população alvo. Eram priorizadas áreas urbanas periféricas, com ocupação rarefeita e infra-estrutura subutilizada.

Essa passagem é particularmente importante porque mostra que a transformação do Pedro Ludovico não decorreu apenas de crescimento espontâneo, mas de uma política pública orientada à complementação urbana. A referência ao Projeto CURA permite compreender que a infraestrutura, no caso, não é mero pano de fundo: ela funciona como mecanismo de redefinição territorial. Ao melhorar a habitabilidade e ampliar a conexão do bairro com a cidade, o investimento público contribuiu para consolidar o setor como zona de transição entre o núcleo urbano mais consolidado e os novos eixos de expansão ao sul. Ao mesmo tempo, essa melhoria reforçou processos de valorização fundiária, o que ajuda a explicar por que a integração urbana pode coexistir com novas tensões sobre uso do solo e permanência.

A Figura 7 é especialmente útil para visualizar esse processo. Ao apresentar a ocupação da Região Sul de Goiânia em série temporal, com destaque para Jardim Goiás, Vila Redenção e Setor Pedro Ludovico, a imagem evidencia que a consolidação do bairro não ocorreu de forma isolada, mas em articulação com a expansão mais ampla do setor sul da cidade. Sua função analítica, neste item, é mostrar que a Avenida 136 e os demais investimentos de infraestrutura não apenas beneficiaram o bairro internamente, mas o inseriram em uma dinâmica regional de adensamento, polarização comercial e conexão viária. Por isso, a figura deve ser lida como evidência espacial de que a infraestrutura operou como vetor de integração e não apenas como melhoria localizada.

Figura 7 – Ocupação da Região Sul de Goiânia: Jardim Goiás, Vila Redenção e Setor Pedro Ludovico (série temporal).



Fonte: Guimarães (2019, p. 19)

Além da estrutura viária, a consolidação urbana do Pedro Ludovico envolveu expansão gradual de redes e equipamentos. A própria narrativa do caso já indica que o bairro passou a contar, progressivamente, com abastecimento de água, abertura e melhoria de ruas, equipamentos de bairro e serviços voltados à consolidação da vida cotidiana. O reconhecimento do setor como subcentro comercial da Zona Sul, no PDIG de 1969, reforça

essa leitura, pois mostra que o bairro deixou de ser interpretado apenas como passivo da ocupação popular e passou a integrar o desenho funcional da cidade. A infraestrutura, portanto, não apenas acompanhou a urbanização: ela ajudou a reclassificar o lugar do bairro no conjunto urbano.

Esse processo, contudo, não foi homogêneo. A própria formação do bairro e a posterior valorização diferencial de suas porções internas indicam que a infraestrutura foi distribuída de modo desigual, produzindo hierarquias dentro do próprio Setor Pedro Ludovico. Áreas mais altas, melhor conectadas e mais próximas dos novos eixos viários tenderam a receber maior impulso de valorização, enquanto áreas mais sensíveis do ponto de vista ambiental e mais marcadas pela ocupação inicial continuaram a carregar déficits e vulnerabilidades. Essa desigualdade interna é importante para a análise da regularização fundiária, porque mostra que a infraestrutura pode integrar o bairro à cidade sem eliminar as assimetrias produzidas ao longo de sua própria consolidação.

A Figura 8 ajuda justamente a sintetizar essa leitura. Ao reunir os elementos estruturadores do Setor Pedro Ludovico, ela permite identificar os principais eixos viários, conexões urbanas, áreas de maior articulação funcional e componentes espaciais que explicam a consolidação do bairro. Sua utilidade, neste subitem, está em mostrar que a infraestrutura não pode ser pensada de forma fragmentada. Ruas, avenidas, equipamentos e localização relativa compõem uma mesma lógica de estruturação urbana, e é essa lógica que transforma um assentamento popular consolidado em território integrado e estratégico para a cidade. A figura, portanto, funciona como base de leitura sintética da morfologia urbana do setor.

Figura 8 – Elementos estruturadores do Setor Pedro Ludovico.



Fonte: Silva (2024, p. 96)

Sob essa perspectiva, as transformações urbanas do Pedro Ludovico revelam um movimento ambíguo. De um lado, a infraestrutura foi decisiva para ampliar a habitabilidade, melhorar a mobilidade e consolidar o bairro na malha urbana de Goiânia. De outro, essa mesma infraestrutura intensificou a valorização territorial e criou novas condições de disputa sobre o solo, especialmente em um bairro cuja origem popular passou a conviver com crescente interesse econômico e diferenciação interna. O caso, portanto, ilustra de forma clara que a urbanização e a infraestrutura não anulam o conflito fundiário; muitas vezes, apenas o deslocam para novas escalas e novas formas.

5.1.4 Regularização fundiária e disputas territoriais

No Setor Pedro Ludovico, a regularização fundiária não pode ser compreendida como etapa simples ou meramente registrária. Em um bairro consolidado, dotado de infraestrutura, inserido em área valorizada da malha urbana e historicamente integrado ao funcionamento da cidade, os conflitos fundiários assumem forma distinta daquela observada em territórios periféricos de ocupação mais recente. Aqui, a disputa territorial não se manifesta apenas como ausência de urbanização ou como ocupação inicial precária, mas como permanência de pendências dominiais, indefinições registrais, exigências técnicas e sobreposições administrativas que continuam a afetar a segurança jurídica da posse e a estabilidade do território.

Sob o ponto de vista jurídico-institucional, a política contemporânea de regularização fundiária precisa ser lida, no caso do Pedro Ludovico, à luz do marco normativo estruturado pela Lei nº 13.465/2017. A REURB define a regularização fundiária urbana como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, o que impede reduzir o problema à emissão de títulos ou ao encerramento cartorial de procedimentos. Em bairros consolidados como este, a insegurança fundiária não decorre da falta de ocupação material, mas do acúmulo de pendências históricas relacionadas a cadastro, dominialidade, adequação urbanística e trâmites administrativos. É justamente por isso que a regularização, aqui, deve ser interpretada como processo prolongado de coordenação institucional e não como solução instantânea.

No plano municipal, essa leitura se articula às diretrizes do Plano Diretor de Goiânia, que posiciona a política habitacional e a regularização fundiária no campo do planejamento urbano. Como dispõe a Lei Complementar nº 349/2022:

I - promoção do acesso das classes sociais de baixa ou nenhuma renda ao solo legalizado, adequadamente localizado e compatibilizado com o meio ambiente urbano e natural; II - garantia de uma política habitacional que contemple programas de gerenciamento, correção, normatização, prevenção e provisão das ações; III - democratização do acesso à terra urbanizada e o estímulo à oferta de moradias à população de baixa e média renda; IV - integração dos programas habitacionais do Município com os programas estaduais federais (Lei Complementar nº 349/2022, art. 56, p. 33).

A relevância dessa passagem, neste subitem, está no contraste que ela permite estabelecer entre diretriz normativa e realidade territorial. No caso do Setor Pedro Ludovico, a promessa municipal de acesso ao solo legalizado e de integração da política habitacional com programas mais amplos convive com situações em que lotes ocupados há décadas ainda demandam levantamentos técnicos, compatibilização documental e trâmites administrativos para que a regularização se efetive. O texto original do caso já registra esse ponto com base em notícia institucional da Câmara Municipal de Goiânia, segundo a qual audiência pública sobre áreas do setor relatou justamente a ausência de titulação formal em parcelas ocupadas há muito tempo, além da necessidade de medidas técnicas para viabilizar a regularização. Isso reforça a leitura de que a insegurança fundiária pode permanecer como camada histórica do território mesmo quando o bairro já se encontra plenamente integrado à cidade.

Essa dimensão é central para compreender a natureza das disputas territoriais no Pedro Ludovico. Ao contrário do que poderia sugerir uma leitura superficial do bairro como área já “resolvida” pela urbanização, o caso evidencia que a disputa não desaparece com o tempo; ela muda de forma. Em vez de se concentrar exclusivamente no evento inaugural da ocupação ou

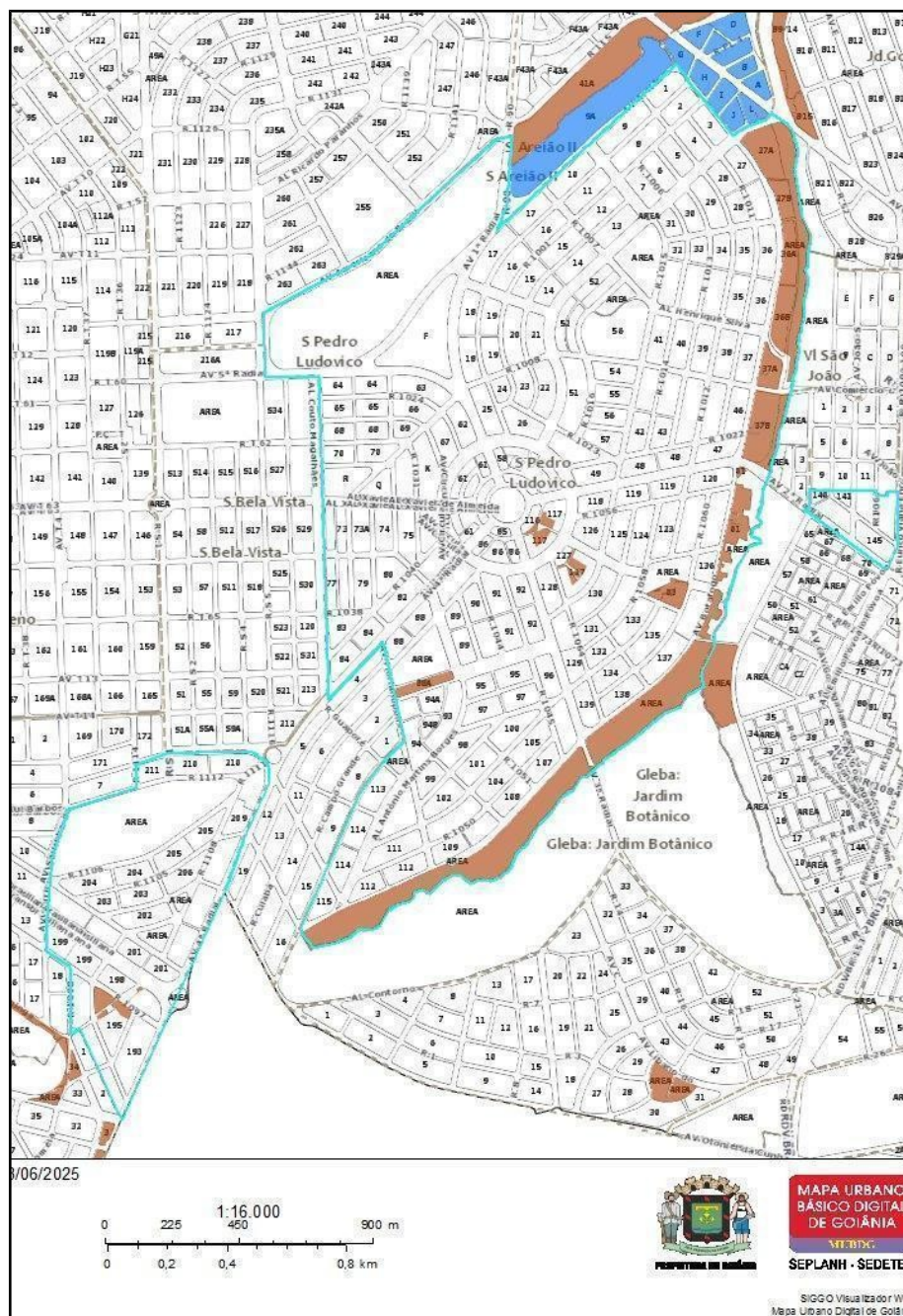
na ameaça aberta de remoção, o conflito passa a operar por meio da gestão prolongada da incerteza: dificuldade de acesso ao reconhecimento formal, demora procedimental, dependência de informações cadastrais consistentes, limitação da transmissibilidade patrimonial, barreiras ao crédito e insegurança quanto à completude da regularização. Nessa chave, a disputa territorial não é apenas disputa física pelo solo, mas também disputa por reconhecimento jurídico pleno do território ocupado.

A valorização progressiva do setor intensifica esse quadro. O Setor Pedro Ludovico teve sua posição urbana reforçada por obras de infraestrutura, pela abertura da Avenida 136, pela consolidação do bairro na estrutura sul da cidade e pela proximidade com áreas de alta valorização. Em contextos assim, o conflito fundiário tende a assumir feições mais complexas, pois as pendências formais não afetam apenas a estabilidade jurídica abstrata, mas incidem diretamente sobre o valor da terra, o interesse do mercado e as possibilidades de permanência dos ocupantes originais em um território progressivamente mais disputado. A regularização, nesse cenário, pode operar simultaneamente como mecanismo de reconhecimento e como gatilho para novas pressões fundiárias.

É precisamente nesse ponto que a Figura 9 se torna analiticamente decisiva. Ao representar a situação da regularização fundiária no Setor Pedro Ludovico em 2025, a figura não deve ser lida apenas como mapa ilustrativo. Tem-se à ideia de mosaico fundiário, isto é, à coexistência de recortes com maior estabilidade formal e outros ainda vinculados a pendências. Essa configuração é especialmente importante porque revela que a regularização não avança de forma homogênea no interior do bairro. Em vez de um território inteiramente regular ou inteiramente irregular, observa-se uma espacialização desigual do reconhecimento jurídico, o que confirma que a formalização fundiária depende de condições técnicas, administrativas e políticas que não se distribuem de maneira uniforme.

Essa leitura cartográfica aprofunda a compreensão das disputas territoriais. Quando determinados trechos do bairro alcançam maior estabilidade documental e outros permanecem em condição pendente, criam-se assimetrias práticas no interior do próprio território. Essas assimetrias podem repercutir sobre investimento privado, provisão de serviços, valorização imobiliária, segurança de permanência, transmissibilidade da propriedade e confiança dos moradores nas instituições públicas. A disputa, portanto, não se manifesta apenas no confronto explícito entre ocupação e remoção, mas também na capacidade diferencial de converter a ocupação histórica em reconhecimento jurídico pleno. É por isso que a regularização do Pedro Ludovico precisa ser lida como processo territorialmente desigual, e não como mera sequência burocrática uniforme.

Figura 9 – Situação da regularização fundiária no Setor Pedro Ludovico (2025).



Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

Além disso, essa desigualdade interna reforça a pertinência da crítica segundo a qual a regularização fundiária não deve ser reduzida à titulação isolada. O caso mostra que, em área consolidada, a emissão de títulos ou a simples abertura de procedimentos não basta para resolver passivos dominiais históricos se não houver base cadastral consistente, continuidade administrativa e coordenação entre planejamento urbano, política habitacional e sistema registral. Esse diagnóstico atende à necessidade de compreender a REURB como política

pública multifinalitária, cujo sucesso depende da articulação entre dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. No Pedro Ludovico, isso significa reconhecer que a disputa territorial persiste justamente porque a integração urbana material do bairro avançou mais rapidamente do que sua integração fundiária plena.

Desse modo, a regularização fundiária no Setor Pedro Ludovico deve ser interpretada como processo de correção histórica parcial e permanentemente tensionado. Trata-se de um bairro em que a urbanização consolidada e a valorização territorial convivem com pendências jurídicas que prolongam a insegurança e reconfiguram o conflito em novos termos. Em vez de extinguir a disputa, a regularização passa a funcionar como campo de mediação entre permanência, reconhecimento formal, pressão econômica sobre o solo e seletividade institucional do procedimento.

5.1.5 Diagnóstico atual e projeções

O diagnóstico atual do Setor Pedro Ludovico confirma a singularidade do caso: trata-se de um bairro historicamente popular, hoje consolidado, relevante na estrutura intraurbana de Goiânia e marcado por forte integração material à cidade, mas ainda atravessado por pendências fundiárias que impedem a completa estabilização jurídica do território. Essa configuração é importante porque reforça a hipótese central do trabalho: a cidade planejada não produz conflitos apenas em suas bordas periféricas, mas também conserva passivos fundiários em áreas consolidadas, valorizadas e plenamente inseridas no tecido urbano. A análise do Pedro Ludovico, nesse ponto, demonstra que consolidação urbana e regularização fundiária não caminham necessariamente no mesmo ritmo.

Do ponto de vista demográfico e urbano, os dados municipais consolidados mostram que o Setor Pedro Ludovico mantém densidade populacional e relevância territorial ao longo do tempo. Com o apoio do Anuário/SEPLAM, a evolução populacional do bairro em 1991, 2000 e 2010, indicando que se trata de área madura da cidade, cuja dinâmica contemporânea depende menos da abertura de novas frentes de ocupação e mais de processos de requalificação, mobilidade, regulação do uso do solo e enfrentamento de passivos urbanísticos já instalados. Essa constatação é decisiva para o diagnóstico porque desloca o foco do crescimento extensivo para a gestão qualificada da consolidação urbana.

Quadro 4 — Setor Pedro Ludovico

Questões	Resultados encontrados	Fonte / observação
a) Por que as ocupações aconteceram neste local?	Primeiras ocupações foram de operários da construção da nova capital e migrantes sem acesso à moradia formal; escolheram as margens dos córregos Botafogo e Areião pela proximidade aos canteiros de obra e por serem terras estaduais ainda vagas.	Silva, 2024, p. 92–94
b) O que o local oferecia?	Distância curta até o núcleo original de Goiânia, acesso à água dos córregos para uso doméstico e, depois de 1950, promessas estatais de doação de lotes e implantação de infraestrutura.	Silva, 2024, p. 92–96
c) A área seria destinada à preservação ambiental?	Sim. As margens dos córregos constituem Áreas de Preservação Permanente segundo a atual legislação; Janssen já apontava, em 1952, a necessidade de preservar as nascentes do Areião (futuro Parque Areião).	Silva, 2024, p. 94 e 96
d) Características das ocupações.	Ocupação espontânea em ranchos de madeira e palha na década de 1930; consolidação de barracões nos anos 1940; retificação topográfica de Ewald Janssen em 1958, quando foram desenhadas avenidas radiais e prevista uma praça central que não se concretizou.	Silva, 2024, p. 93–95 e 97
e) Endereço (Região da Cidade)	Região Sul de Goiânia; limites originais entre a Av. Circular (norte) e a atual BR-153 (sul), tendo o córrego Botafogo a leste e a Av. 85/Oeste.	Silva, 2024, p. 93–95 e 97
f) Área (da ocupação original)	Não há dado oficial único. O projeto de 1958 previu 7 243 lotes; usando lotes-padrão de 250-300 m ² , a ocupação inicial variava entre ≈ 181 ha e 217 ha. Indica-se, portanto, estimativa: ≈ 200 ha.	(Ribeiro, 2003, apud Silva, 2024, p. 95-96)
g) Número de famílias (na ocupação original)	Levantamento cadastral de 1957 registrou 621 “imóveis sobrepostos”	(Guimarães, 2019, apud Silva, 2024, p. 92)
h) Distância para o Centro	~ 2,5 km em linha reta da Praça Cívica (considerada área central histórica).	estimativa a partir do traçado urbano (Silva, 2024).
i) Houve desocupação?	Não. O Estado optou por regularizar: doou lotes aos ocupantes (final dos 1950) e implantou infraestrutura básica entre 1960 e 1980.	Silva, 2024, p. 95-97 e 100
j) Qual a	24.890 (2010) // 29.833 (2022)	Censo

ocupação atual?		
-----------------	--	--

Ao mesmo tempo, o histórico recente do bairro revela que a integração material à cidade não eliminou a permanência de inseguranças fundiárias. O próprio texto original do subitem destaca que a regularização fundiária contemporânea, em bairros como o Pedro Ludovico, precisa ser lida como política pública multifinalitária, pois a insegurança não decorre apenas da ocupação material do espaço, mas de entraves registrais, indefinições dominiais e pendências administrativas acumuladas ao longo do tempo. Em outras palavras, o bairro já está integrado do ponto de vista funcional e urbano, mas não necessariamente do ponto de vista jurídico-fundiário, e é exatamente essa dissociação que torna o caso tão relevante para a comparação com os demais.

Esse diagnóstico se confirma quando se observam registros institucionais recentes. A notícia da Câmara Municipal de Goiânia sobre audiência pública relativa à regularização de áreas no Setor Pedro Ludovico, na qual aparecem problemas como ausência de titulação formal em lotes ocupados há décadas, necessidade de levantamentos técnicos e dependência de trâmites administrativos para viabilizar a regularização. Esses elementos mostram que a insegurança fundiária permanece como camada histórica do território, mesmo em bairro consolidado e valorizado. A disputa, portanto, não desaparece: ela se desloca da ocupação inicial para a persistência de obstáculos técnicos e jurídicos à formalização plena da permanência.

Sob a ótica territorial, o diagnóstico atual do Pedro Ludovico também precisa considerar o efeito acumulado da valorização urbana. Ao longo do processo de consolidação, o bairro foi beneficiado por infraestrutura, conexões viárias estratégicas e integração crescente à região sul de Goiânia, o que ampliou seu potencial locacional e reforçou a pressão sobre o solo. Em contextos assim, a regularização fundiária deixa de ser apenas mecanismo de reconhecimento e passa a funcionar também como ponto de tensão entre permanência social, valorização imobiliária e seletividade da ação pública. Isso significa que o futuro do bairro não depende apenas de “resolver documentos”, mas de administrar os efeitos socioespaciais dessa valorização sobre o uso do solo, a permanência dos moradores e a função social da propriedade.

As projeções para o Setor Pedro Ludovico, portanto, devem ser formuladas menos em termos de expansão e mais em termos de qualificação urbana e estabilização fundiária. Sendo uma área consolidada, a agenda futura do bairro tende a concentrar-se em quatro frentes principais: i) aperfeiçoamento da regularização dominial e registrária das áreas ainda

pendentes; ii) compatibilização entre uso do solo, mobilidade e proteção ambiental em pontos sensíveis do bairro; iii) gestão dos efeitos da valorização imobiliária sobre a permanência e sobre a moradia em áreas historicamente populares; e iv) fortalecimento da coordenação entre planejamento urbano, política habitacional e execução administrativa da regularização. Essa projeção decorre diretamente da leitura de que o problema atual do setor já não é a ausência de cidade, mas a necessidade de corrigir, em território altamente urbanizado, passivos históricos produzidos ao longo de sua própria formação.

Nesse sentido, o caso do Pedro Ludovico ilustra uma forma específica de permanência do paradoxo da cidade planejada. O bairro deixou de ser um assentamento precário e tornou-se parte estruturada da cidade, mas ainda carrega marcas fundiárias que limitam a plena realização do direito à cidade e da função social da propriedade. A projeção mais plausível, portanto, não é a de desaparecimento espontâneo do conflito, mas a de sua reconfiguração contínua em torno da qualidade da regularização, da gestão do solo urbano e da capacidade institucional de produzir reconhecimento jurídico compatível com a consolidação material já existente.

Por isso, o diagnóstico atual e as projeções do bairro devem ser lidos como fechamento analítico do estudo de caso e preparação para sua sistematização pelos três indicadores da pesquisa. O Pedro Ludovico não representa um caso de fracasso absoluto nem de regularização plenamente resolvida. Ele representa, antes, um caso intermediário e complexo, em que urbanização, valorização e permanência convivem com entraves fundiários persistentes. É exatamente essa condição híbrida que será sintetizada no item seguinte, permitindo comparar o bairro com os demais estudos de caso em termos de permanência populacional, infraestrutura e valorização territorial.

5.1.6 Síntese do caso pelos três indicadores

A síntese do Setor Pedro Ludovico pelos três indicadores da pesquisa — permanência populacional, infraestrutura e valorização territorial — confirma que este estudo de caso ocupa posição singular. Diferentemente dos bairros periféricos cuja trajetória é marcada mais diretamente pela luta inicial por consolidação urbana, o Pedro Ludovico evidencia uma forma mais complexa de conflito fundiário: trata-se de território antigo, consolidado, amplamente integrado à malha urbana e dotado de relevância intraurbana, mas ainda atravessado por passivos dominiais e por regularização fundiária incompleta. Por isso, sua importância analítica reside justamente em mostrar que a permanência do conflito não depende apenas da ausência de cidade, podendo subsistir também em áreas valorizadas e funcionalmente integradas.

No que se refere ao primeiro indicador, permanência populacional, o caso demonstra forte capacidade histórica de consolidação social do território. Desde sua gênese no núcleo Macambira, a ocupação do Pedro Ludovico não foi episódica ou transitória, mas contínua, enraizada e funcionalmente conectada à própria formação de Goiânia. Ao longo do tempo, a permanência dos moradores deixou de depender apenas da resistência à remoção e passou a se articular à incorporação progressiva do bairro ao ordenamento urbano. Ainda assim, essa permanência não se converteu automaticamente em segurança fundiária plena. O caso mostra, portanto, que é possível haver permanência social consolidada sem completa estabilização jurídica da posse, o que constitui uma das expressões mais nítidas do paradoxo investigado.

Quanto ao segundo indicador, infraestrutura, o Pedro Ludovico apresenta desempenho elevado em comparação com os territórios de expansão periférica popular. A abertura e a pavimentação da Avenida 136, os investimentos vinculados ao Projeto CURA, a expansão das redes urbanas e o reconhecimento do bairro como subcentro da Zona Sul demonstram que a integração material do setor avançou de forma consistente. A infraestrutura, nesse caso, foi decisiva para consolidar o bairro, melhorar a habitabilidade, reforçar sua conectividade e reposicioná-lo na estrutura urbana de Goiânia. Ao mesmo tempo, a própria trajetória do caso mostra que a infraestrutura não eliminou por si só os passivos fundiários, o que revela a insuficiência de uma leitura que associe urbanização material e regularização jurídica como processos necessariamente simultâneos.

O terceiro indicador, valorização territorial, é talvez o que melhor evidencia a complexidade contemporânea do caso. Ao longo de sua consolidação, o Pedro Ludovico deixou de ser apenas bairro popular vinculado à ocupação inicial e passou a integrar uma área urbana cada vez mais valorizada, sobretudo em razão de sua localização estratégica, da melhoria da infraestrutura e das conexões com a região sul de Goiânia. Essa valorização, porém, tem caráter ambíguo. Por um lado, confirma o sucesso da integração urbana do bairro; por outro, intensifica as pressões sobre o solo e torna mais sensíveis as pendências dominiais e registra remanescentes. Em contextos assim, a regularização fundiária não funciona apenas como mecanismo de reconhecimento, mas também como elemento que pode reordenar disputas econômicas e territoriais em espaço já consolidado.

A combinação desses três indicadores permite classificar o Setor Pedro Ludovico como caso de alta permanência populacional, alta integração por infraestrutura e alta valorização territorial, porém com regularização fundiária ainda incompleta em parcelas do território. É justamente essa combinação que o diferencia dos casos periféricos a serem examinados adiante. Enquanto nestes a regularização tende a se vincular mais diretamente à

provisão urbana básica e ao reconhecimento tardio da ocupação popular, no Pedro Ludovico o problema assume outra feição: a cidade já chegou, a infraestrutura já se consolidou e a valorização já ocorreu, mas a segurança fundiária continua desigual e fragmentada. O conflito, portanto, não desaparece; ele muda de escala e de forma.

Essa leitura permite responder de maneira mais precisa à pergunta comparativa do capítulo. Pedro Ludovico avançou em regularização e consolidação porque reuniu fatores específicos: ocupação socialmente enraizada, forte proximidade funcional com a cidade em formação, sucessivas intervenções estatais de incorporação urbana e posterior valorização territorial que reforçou o interesse público e econômico sobre sua estabilização. Ao mesmo tempo, esses mesmos fatores produziram complexidades adicionais, sobretudo no plano dominial e registral, o que explica por que a regularização não se completou de maneira homogênea nem eliminou integralmente as disputas territoriais. Assim, o caso mostra que certos bairros são regularizados não apenas porque “precisam” de regularização, mas porque ocupam posições estratégicas na estrutura urbana e se tornam progressivamente incontornáveis para o planejamento e para o mercado.

Se o Setor Pedro Ludovico evidencia a permanência de passivos dominiais em área consolidada, valorizada e amplamente integrada à cidade, o caso do Setor Leste Universitário permitirá observar outra configuração de conflito: a irregularidade fundiária em bairro igualmente central, mas marcado por condicionantes ambientais, institucionais e territoriais próprios.

5.2 Estudo de Caso: Setor Leste Universitário

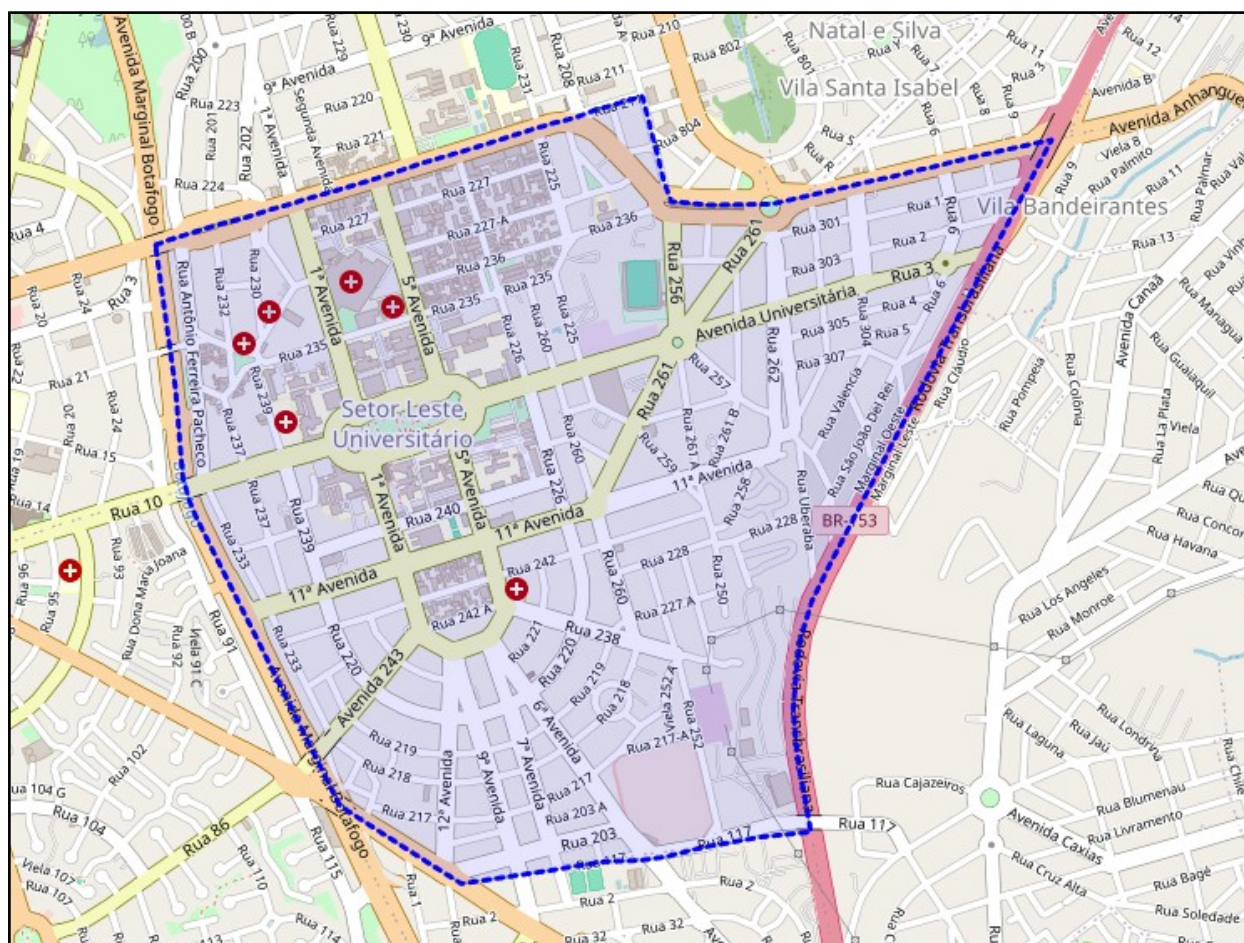
O Setor Leste Universitário integra o conjunto do estudo de caso como um território central, consolidado e intensamente articulado à estrutura urbana de Goiânia, mas que, apesar dessa condição, mantém focos persistentes de insegurança fundiária e disputas territoriais. Sua escolha é particularmente importante para a lógica comparativa do capítulo porque permite demonstrar que a regularização fundiária não se relaciona apenas a ocupações periféricas ou a territórios de urbanização tardia. No Leste Universitário, o conflito fundiário aparece em área densamente ocupada, funcionalmente integrada à cidade e submetida a fortes pressões de uso do solo, o que torna o caso especialmente útil para examinar como a cidade planejada também produz ou conserva irregularidades em espaços centrais e valorizados.

Do ponto de vista comparativo, o Setor Leste Universitário aproxima-se do Setor Pedro Ludovico por também representar um caso de área consolidada e integrada à malha urbana. Contudo, ele apresenta uma configuração própria. Enquanto o Pedro Ludovico

evidencia passivos dominiais em bairro historicamente popular e progressivamente valorizado, o Leste Universitário combina centralidade urbana, densidade de usos institucionais e presença de condicionantes ambientais e territoriais que tornam a regularização particularmente sensível. Essa especificidade ajuda a responder à pergunta comparativa central do capítulo: por que determinados casos seguem certos caminhos de regularização e não outros? No caso do Leste Universitário, a resposta passa pela combinação entre localização estratégica, alta pressão urbana, litígios pontuais persistentes e necessidade de compatibilização entre dimensão dominial, urbanística e ambiental.

Como base espacial inicial do estudo de caso, a Figura 10 apresenta a delimitação do Setor Leste Universitário em vista isolada. Essa imagem é importante porque fixa o recorte territorial adotado na pesquisa e oferece a primeira referência para a leitura das subseções seguintes. Em um caso como este, em que a análise depende da localização precisa de quadras, áreas sensíveis e trechos submetidos a conflito, a delimitação espacial não exerce função meramente ilustrativa. Ela é parte do próprio argumento, pois ajuda a situar a regularização fundiária em um território já consolidado, denso e altamente integrado ao tecido urbano.

Figura 10 – Setor Leste Universitário: delimitação do bairro (vista isolada).



Fonte: Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Visualizador da INDE. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>.

A Figura 11, por sua vez, situa o bairro no conjunto do município de Goiânia e permite visualizar sua posição relativa na cidade. Essa localização é decisiva para a análise porque o Leste Universitário não é um território de borda, mas uma área contígua a porções centrais, com elevada acessibilidade e forte inserção nas dinâmicas urbanas cotidianas. Essa posição reforça a hipótese de que, em Goiânia, o conflito fundiário não se limita às periferias. Ao contrário, ele pode persistir justamente em áreas mais visíveis, mais infraestruturadas e mais pressionadas pelo valor do solo, onde a complexidade dominial e os interesses concorrentes tornam a regularização mais disputada.

Figura 12 – Setor Leste Universitário: mapa urbano básico digital (Prefeitura de Goiânia).



Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

Sob o ponto de vista urbano, o Leste Universitário deve ser compreendido como bairro de forte centralidade funcional. Trata-se de área intensamente integrada, marcada pela presença de campi universitários, equipamentos educacionais, fluxos cotidianos e densidade de usos que reforçam sua relevância intraurbana. Essa característica é analiticamente importante porque produz um tipo específico de conflito fundiário: não se trata apenas da busca por reconhecimento inicial de ocupação, mas da disputa em território altamente demandado, onde infraestrutura, acessibilidade e proximidade de centralidades elevam a complexidade da permanência e da regularização.

Ao mesmo tempo, o caso não pode ser lido apenas pela centralidade. O bairro também

se articula a áreas sensíveis da bacia do Botafogo e a fundos de vale, o que significa que a regularização, aqui, depende de compatibilização entre solução dominial, condicionantes ambientais e medidas urbanísticas. Essa característica torna o Leste Universitário distinto dentro do conjunto dos casos: ele é central como o Pedro Ludovico, mas carrega com mais evidência a necessidade de articulação entre conflito fundiário e fragilidade ambiental urbana. Assim, a disputa territorial no bairro não se resume ao domínio da terra, envolvendo também a gestão de riscos, margens urbanas, drenagem e uso do solo em área densa e consolidada.

Essa combinação entre centralidade, densidade e condicionantes territoriais explica por que o Setor Leste Universitário é um caso-chave. Mostra que a regularização fundiária em Goiânia precisa ser pensada em registros distintos: em alguns bairros, a prioridade é a incorporação urbana de territórios populares periféricos; em outros, como aqui, o desafio está em estabilizar juridicamente e urbanisticamente áreas centrais já integradas, mas ainda atravessadas por litígios, pressões de mercado e restrições territoriais específicas. Desse modo, o Leste Universitário funciona como contraponto qualificado aos casos mais periféricos do capítulo e como peça importante para a construção das diferenças tipológicas exigidas pela banca.

5.2.1 Contexto histórico da ocupação

A compreensão do Setor Leste Universitário exige partir de uma tensão constitutiva da própria formação de Goiânia: a coexistência entre a cidade concebida como projeto moderno, ordenado e paisagisticamente estruturado e a cidade efetivamente ocupada por processos sociais que escaparam, em maior ou menor medida, ao desenho original. No caso do Leste Universitário, essa tensão se torna especialmente visível porque o bairro hoje aparece como área central, consolidada e densamente integrada à malha urbana, mas parte relevante de sua formação se relaciona com ocupações populares e com a disputa histórica pelo uso social do solo no entorno do fundo de vale do Córrego Botafogo. O contexto histórico da ocupação, portanto, não deve ser lido como simples antecedente descritivo, mas como chave explicativa para compreender por que a insegurança fundiária persiste em um território de alta centralidade urbana.

Na sua configuração contemporânea, o Setor Leste Universitário costuma ser descrito como bairro maduro da malha urbana, dotado de densidade residencial, forte presença de equipamentos educacionais e conectividade relevante com áreas de serviços e centralidades de Goiânia. Materiais de circulação ampla associam o bairro à proximidade com instituições de ensino, à dinâmica cotidiana marcada por fluxos estudantis e de trabalho e a uma população

expressiva no recorte intraurbano. Essa caracterização atual, no entanto, não elimina o fato de que a história do setor se articula a formas de ocupação e consolidação que não se resumem ao planejamento oficial, sobretudo quando se considera sua relação com o vale do Botafogo.

Na gênese do projeto da capital, o planejamento urbano buscou afirmar uma cidade moderna, monumental e sanitariamente ordenada. Como destaca Medeiros (2010), ao reconstituir a implantação de Goiânia, a concepção urbanística original mobilizava elementos como parkways, parques e bosques como parte da estruturação dos espaços livres. Nesse horizonte, fundos de vale e cursos d'água tendiam a ser concebidos como suporte territorial para áreas verdes e continuidade paisagística. Essa leitura é importante para o Leste Universitário porque ajuda a compreender por que o vale do Botafogo se tornou, desde cedo, uma área simultaneamente estratégica para o desenho da cidade e vulnerável às pressões sociais decorrentes do déficit habitacional e da necessidade de acesso à moradia relativamente bem localizada.

É precisamente nesse atrito entre cidade concebida e cidade vivida que se inscrevem os processos históricos de ocupação no entorno do Botafogo. Como observam Pantaleão, Vilarinho e Martins (s.d.), a chegada de trabalhadores e a insuficiência de alternativas habitacionais produziram ocupações em margens de cursos d'água e em áreas não plenamente absorvidas pelo planejamento, revelando um padrão recorrente da urbanização goianiense: quando o Estado não oferece provisão habitacional compatível com o ritmo de atração populacional, a ocupação informal passa a funcionar como forma concreta de acesso à cidade e de permanência territorial. Essa interpretação é particularmente relevante para o Leste Universitário porque desloca a compreensão do “irregular” do campo moral da desordem para o campo socioespacial da resposta coletiva à exclusão do mercado formal de terra urbana.

É nesse ponto que a citação direta de Hora et al. (2016) se torna especialmente importante para o caso:

Entretanto, as ocupações irregulares em APPs se tornaram comuns diante do processo de urbanização das cidades brasileiras. A ausência de uma política urbana de acesso a moradia associada a especulação imobiliária tem levado ao comprometimento das áreas com restrição ambiental. Esta realidade é vivenciada em Goiânia. Apesar de planejada, o crescimento urbano do município não foi acompanhado de uma política de controle de uso do solo. O resultado, dentre outros, é a ocupação das áreas ambientais (HORA et al., 2016, p. 99).

Essa passagem é decisiva porque sintetiza, de forma direta, o paradoxo que estrutura o estudo do Leste Universitário. Ainda que Goiânia tenha sido concebida como cidade planejada,

seu crescimento não foi acompanhado, em diferentes momentos, por mecanismos eficazes de controle do uso do solo e de provisão de moradia em escala compatível com a pressão urbana. O resultado foi a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, inclusive em zonas hoje fortemente integradas ao tecido urbano. No caso do Leste Universitário, isso significa reconhecer que o conflito fundiário e territorial não nasce de uma exterioridade à cidade formal, mas de uma forma desigual de produção da própria urbanização.

Ao tratar dos processos históricos de regularização fundiária em Goiânia, Silva (2024) reconstitui que as primeiras ocupações e “invasões” nas proximidades do Botafogo, uma vez consolidadas, foram posteriormente enquadradas por iniciativas estatais de parcelamento e reconhecimento. Esse movimento ajuda a explicar por que áreas hoje centrais carregam camadas institucionais heterogêneas, combinando posse, domínio, registros, limites físicos e marcos ambientais distintos. Nessa perspectiva, o Setor Leste Universitário pode ser lido como território em que a urbanização se dá por acúmulo: uma base de ocupação popular e consolidação gradual convive, ao longo das décadas, com incorporação de infraestrutura, adensamento e valorização, sem que todos os passivos fundiários e ambientais sejam superados de maneira linear.

Essa herança histórica se torna ainda mais complexa quando se considera que o bairro não se desenvolveu em zona periférica de baixa relevância intraurbana, mas em área progressivamente central, próxima a eixos estruturantes e, mais tarde, fortemente marcada pela presença de equipamentos universitários e por fluxos cotidianos intensos. Isso significa que a irregularidade histórica do setor não foi “expulsa” para longe da cidade; ela permaneceu e se transformou dentro de um território cada vez mais valorizado e funcionalmente importante.

Sob essa perspectiva, o contexto histórico da ocupação do Setor Leste Universitário revela três tensões estruturantes. A primeira é a tensão entre cidade planejada e ocupação socialmente necessária, isto é, entre a concepção técnica do território e a apropriação popular do solo urbano em contexto de insuficiência habitacional. A segunda é a tensão entre centralidade urbana e fragilidade ambiental, já que a consolidação do bairro se articula ao vale do Botafogo e a áreas sujeitas a condicionantes ecológicos e urbanísticos. A terceira é a tensão entre integração material e passivo fundiário, pois o bairro se tornou parte madura da cidade sem que a regularização de todas as suas camadas históricas se realizasse de forma uniforme. Essas três dimensões continuarão a aparecer nos subitens seguintes, especialmente quando entrarem em cena os instrumentos de regulação, as disputas dominiais e os entraves contemporâneos da regularização.

O caso do Setor Leste Universitário mostra que a cidade planejada não produz

conflitos apenas nas zonas periféricas ou nos assentamentos mais recentes, mas também preserva inseguranças fundiárias em áreas antigas, centrais e densamente integradas ao tecido urbano. É justamente dessa passagem — da ocupação histórica à atuação do Estado e aos primeiros instrumentos de regulação — que tratará o item seguinte, no qual se buscará demonstrar como o poder público passou a enquadrar juridicamente e urbanisticamente um território cuja consolidação material antecedeu, em parte, sua estabilização fundiária plena.

5.2.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação

No Setor Leste Universitário, a atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação não podem ser compreendidos como intervenção única, concentrada e claramente resolutiva. Diferentemente de casos em que o poder público define, desde cedo, um desenho urbanístico mais explícito para disciplinar a ocupação, aqui a regulação se constrói por camadas sucessivas e ambíguas, articulando planejamento urbano, disciplina ambiental, enquadramentos administrativos e respostas institucionais parciais a um território cuja consolidação material antecedeu, em muitos aspectos, a estabilização fundiária plena.

A primeira dimensão dessa atuação estatal aparece ainda no plano da concepção urbana da capital. Como o item anterior demonstrou, o vale do Córrego Botafogo integrava a lógica dos espaços livres e dos fundos de vale que, no projeto original de Goiânia, deveriam cumprir papel estrutural na organização paisagística e sanitária do território. Isso significa que a atuação estatal, no caso do Leste Universitário, já nasce marcada por uma tensão fundamental: o mesmo espaço que o planejamento concebia como área sensível, articulada a parkways, parques e continuidade ambiental, tornou-se progressivamente objeto de ocupação e adensamento urbano, à medida que a cidade crescia para leste e a pressão por moradia e localização relativamente central se intensificava. A regulação estatal, portanto, passa a operar sobre um território cuja ocupação é simultaneamente socialmente necessária e urbanisticamente problemática.

Nessa perspectiva, os primeiros instrumentos de regulação do Setor Leste Universitário não devem ser lidos apenas como normas de proteção ou ordenamento, mas como mecanismos de enquadramento de um conflito já instalado. O que se observa é que o Estado, em vez de impedir originariamente a ocupação, passou a moldar seus limites, seus riscos e suas possibilidades de permanência por meio de regras ambientais, delimitações territoriais e instrumentos urbanísticos que nem sempre coincidiam com a forma concreta de uso do solo já consolidada. Esse descompasso entre norma e ocupação é central para o caso, porque ajuda a explicar por que a insegurança fundiária persiste em área central: não se trata

apenas de falta de título, mas de sobreposição entre diferentes racionalidades de regulação do território.

Essa mudança de chave institucional se torna mais compreensível à luz da constitucionalização da política urbana. Como destaca Fernandes (2007):

A principal implicação da nova abordagem constitucional foi a descentralização da competência para a formulação do conceito jurídico de função social da propriedade urbana para os mais de 5.500 municípios do país. [...] O Plano Diretor foi concebido não apenas como um instrumento técnico-urbanístico para a organização do uso do solo, mas, acima de tudo, como um instrumento legal e político fundamental para a governança urbana e a política municipal (Fernandes, 2007, p. 26).

Essa passagem é especialmente importante para o presente subitem porque mostra que, em casos como o do Leste Universitário, a atuação estatal deixa de depender apenas de reações episódicas a ocupações específicas e passa a se apoiar em um repertório mais amplo de instrumentos urbanísticos e administrativos. No entanto, essa sofisticação normativa não significa resolução imediata do conflito. Ao contrário, no bairro, ela passa a coexistir com usos consolidados, condicionantes ambientais e litígios pontuais persistentes, o que reforça a hipótese central: a ampliação do aparato regulatório não elimina, por si só, as contradições produzidas pela urbanização desigual.

No caso específico do Leste Universitário, a dimensão ambiental da regulação assume papel particularmente relevante. O Quadro 8 sintetiza que o setor apresenta incidência de APP do Córrego Botafogo em área urbana, com ocupações consolidadas em trechos de vale. Essa formulação é importante porque permite compreender que os primeiros instrumentos de regulação do bairro não se limitaram a regras abstratas de parcelamento ou ocupação, mas foram profundamente condicionados pela necessidade de enquadrar juridicamente um território em que centralidade urbana e fragilidade ambiental se sobrepõem. Em outras palavras, o Estado não regula aqui um “bairro qualquer”, mas um espaço em que a disciplina do uso do solo precisa lidar com a persistência de ocupações em área ambientalmente sensível.

É justamente por isso que a leitura de Hora et al. (2016), já mobilizada no item anterior, continua a iluminar este subitem. Quando os autores afirmam que, apesar de planejada, Goiânia não acompanhou seu crescimento com política eficaz de controle do uso do solo, eles ajudam a explicar o pano de fundo sobre o qual a atuação estatal posterior se organiza: a regulação passa a tentar disciplinar, corrigir ou compatibilizar uma ocupação já produzida, e não a impedir ex ante sua consolidação. No Leste Universitário, essa característica é decisiva porque transforma a ação pública em mediação permanente entre preservação,

permanência, centralidade urbana e litígio fundiário.

A atuação estatal, assim, assume feição ambígua. De um lado, o poder público e o ordenamento municipal produzem enquadramentos que reconhecem a necessidade de disciplina urbanística e de proteção ambiental. De outro, a realidade territorial mostra que a consolidação histórica do bairro torna inviável uma leitura puramente proibitiva ou uma aplicação linear da norma. O resultado é uma regulação que molda o conflito sem o encerrar completamente: define limites, impõe restrições, orienta procedimentos e aumenta as exigências técnicas, mas convive com usos consolidados, ocupações antigas e demandas permanentes por estabilização jurídica.

Esse padrão ajuda a diferenciar o Leste Universitário dos demais casos. No Pedro Ludovico, a atuação estatal inicial apareceu mais associada à incorporação gradual de um núcleo popular consolidado. No Leste Universitário, ao contrário, a regulação estatal tende a operar sobretudo como enquadramento de um território central em que coexistem alta demanda urbana, presença institucional, valor locacional e restrições ambientais. Por isso, a pergunta não é apenas como regularizar, mas sob quais critérios, com quais limites e com quais instrumentos se torna possível estabilizar juridicamente um espaço cuja ocupação histórica entra em tensão com a disciplina ambiental e urbanística. Essa diferença tipológica é importante para a comparação do capítulo.

5.2.3 Transformações urbanas e infraestrutura

As transformações urbanas e a infraestrutura do Setor Leste Universitário devem ser compreendidas como parte de um processo mais amplo de adensamento e reestruturação da malha urbana de Goiânia. Diferentemente de casos em que a infraestrutura aparece como etapa posterior de incorporação de territórios periféricos, aqui ela se desenvolve em um bairro progressivamente centralizado, inserido em área de alta conectividade e atravessado por usos institucionais, residenciais e de circulação intensos. Essa condição torna o caso particularmente relevante, porque demonstra que a consolidação material do espaço urbano pode avançar de modo significativo sem eliminar, no mesmo ritmo, passivos fundiários, condicionantes ambientais e tensões territoriais persistentes.

Ao longo do tempo, Goiânia passou por mudanças estruturais que alteraram a escala, a densidade e a forma de ocupação de sua malha urbana. Como registram Resende e Vilarinho (2017):

Ao longo do tempo, Goiânia, cidade planejada e implantada entre as décadas de

1930-40, passou por várias transformações, em especial pelo adensamento populacional e pela expansão urbana, responsáveis pelas mudanças de tamanho, de escala e da densidade da estrutura urbana da capital. Desde sua fundação, em 1933, percebe-se um processo de fragmentação, induzido pelo espraiamento, uma vez que os limites iniciais dos córregos Capim Puba e Botafogo foram superados, conforme havia previsto Atílio Correa Lima, projetista da nova capital do Estado de Goiás (RESENDE e VILARINHO, 2017, p. 102).

Essa passagem é especialmente importante para o Setor Leste Universitário porque mostra que sua consolidação não pode ser analisada isoladamente. O bairro se transforma no interior de uma cidade que se adensa, se fragmenta e supera os limites originalmente previstos pelo planejamento. Nesse contexto, a infraestrutura urbana não opera apenas como melhoria localizada; ela participa de uma mudança mais ampla na posição relativa do setor dentro da cidade. O Leste Universitário deixa de ser apenas área em formação e passa a integrar uma zona urbana madura, com alta densidade de circulação, forte conexão com equipamentos educacionais e crescente pressão sobre o uso do solo.

A formação e a consolidação das áreas a leste do Córrego Botafogo também precisam ser lidas como resultado de um processo em que ocupações e mutações urbanas ocorreram em paralelo à própria construção institucional de Goiânia. Alterações regulatórias e insuficiência de provisão habitacional favoreceram ocupações e expansão com problemas de provisão e controle. Essa observação é decisiva para o presente subitem porque explica por que a infraestrutura se consolida, mas não elimina automaticamente tensões territoriais e passivos urbanos. Em outras palavras, o bairro se integra fisicamente à cidade, mas essa integração material convive com camadas históricas de conflito que continuam a influenciar a regularização fundiária.

No Leste Universitário, a infraestrutura assume ainda outra particularidade: ela precisa operar em território atravessado por fundos de vale e cursos d'água urbanos. Isso significa que drenagem, saneamento e manejo da permeabilidade não são apenas componentes técnicos da urbanização, mas elementos centrais da disputa sobre como consolidar e qualificar o bairro. O próprio texto atual do caso destaca que, na etapa contemporânea, as transformações do setor se conectam a uma agenda municipal mais ampla de requalificação de redes e gestão de riscos urbanos, especialmente em temas relacionados à drenagem e saneamento. Essa leitura é especialmente relevante porque desloca o debate da infraestrutura como “condição já dada” para a infraestrutura como objeto de decisão pública e de conflito territorial em área central e ambientalmente sensível.

Essa agenda contemporânea aparece de forma explícita no Plano Diretor de Goiânia.

A Lei Complementar nº 349/2022 prevê ações como a elaboração e implementação de um Plano Diretor de Drenagem Urbana, o cadastro digital do sistema de drenagem e medidas de conservação e aumento da permeabilidade urbana. No caso do Setor Leste Universitário, essas diretrizes importam porque a pressão por renovação e valorização urbana tende a coexistir com a necessidade de atualizar redes antigas e enfrentar riscos hidrológicos em área consolidada. A infraestrutura, portanto, não se limita a acompanhar o crescimento urbano: ela se torna parte do próprio problema regulatório do bairro.

Sob essa perspectiva, as transformações urbanas do Leste Universitário revelam um movimento ambíguo. De um lado, a consolidação da infraestrutura reforça a centralidade funcional do setor, melhora a integração à cidade e amplia sua capacidade de suporte a usos intensivos, como habitação, educação, serviços e circulação. De outro, essa mesma consolidação aumenta o valor locacional do bairro e torna mais complexa a gestão dos conflitos fundiários e ambientais ali presentes. Quanto mais o setor se integra e se valoriza, mais sensível se torna a compatibilização entre permanência, regularização, proteção de APPs e requalificação urbana. Essa é uma diferença importante em relação a casos periféricos, nos quais a infraestrutura costuma ser demandada como condição primeira de integração. No Leste Universitário, ela já existe em nível elevado, mas permanece tensionada por riscos, restrições e sobrecarga de usos.

Essa característica ajuda a compreender por que o Leste Universitário ocupa posição tipológica própria no conjunto dos estudos de caso. Se o Pedro Ludovico mostrou como a infraestrutura pode consolidar um bairro popular e valorizado sem resolver integralmente seus passivos dominiais, o Leste Universitário mostra que, em área ainda mais central e sensível do ponto de vista ambiental, a infraestrutura se torna também campo de gestão de risco e de requalificação permanente. Não se trata apenas de expandir redes, mas de atualizar, compatibilizar e governar tecnicamente um território denso, cujo valor urbano cresce ao mesmo tempo em que persistem entraves fundiários e ecológicos.

5.2.4 Regularização fundiária e disputas territoriais

No Setor Leste Universitário, a regularização fundiária e as disputas territoriais assumem feição distinta daquela observada nos territórios periféricos de ocupação popular mais extensa. Em um bairro central, consolidado e intensamente integrado à malha urbana, o conflito não se organiza primordialmente em torno da ausência de cidade, mas em torno da dificuldade de estabilizar juridicamente usos e ocupações em um território já densamente urbanizado, atravessado por alta pressão locacional e por condicionantes ambientais relevantes.

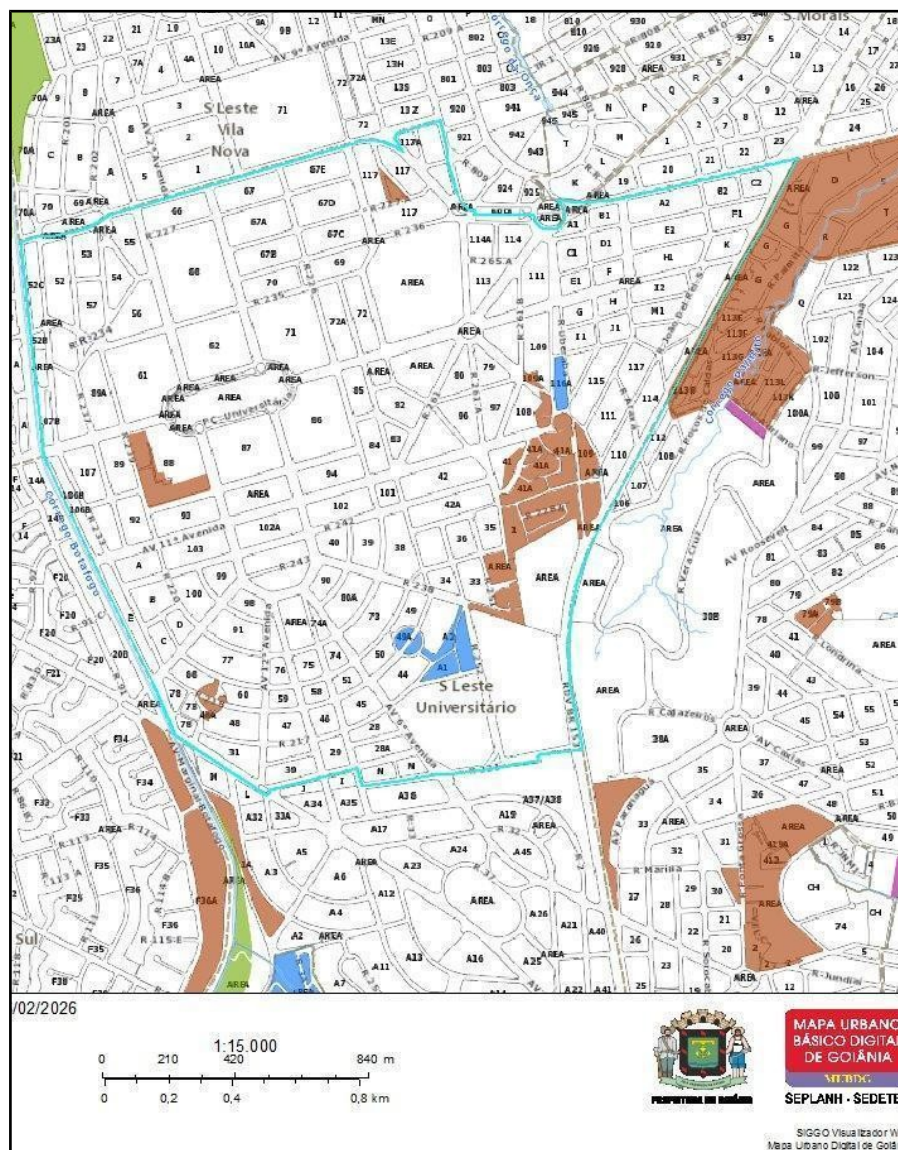
A insegurança fundiária pode persistir não apenas onde falta infraestrutura, mas também onde a cidade já se consolidou materialmente, sem que isso tenha produzido regularização plena e homogênea.

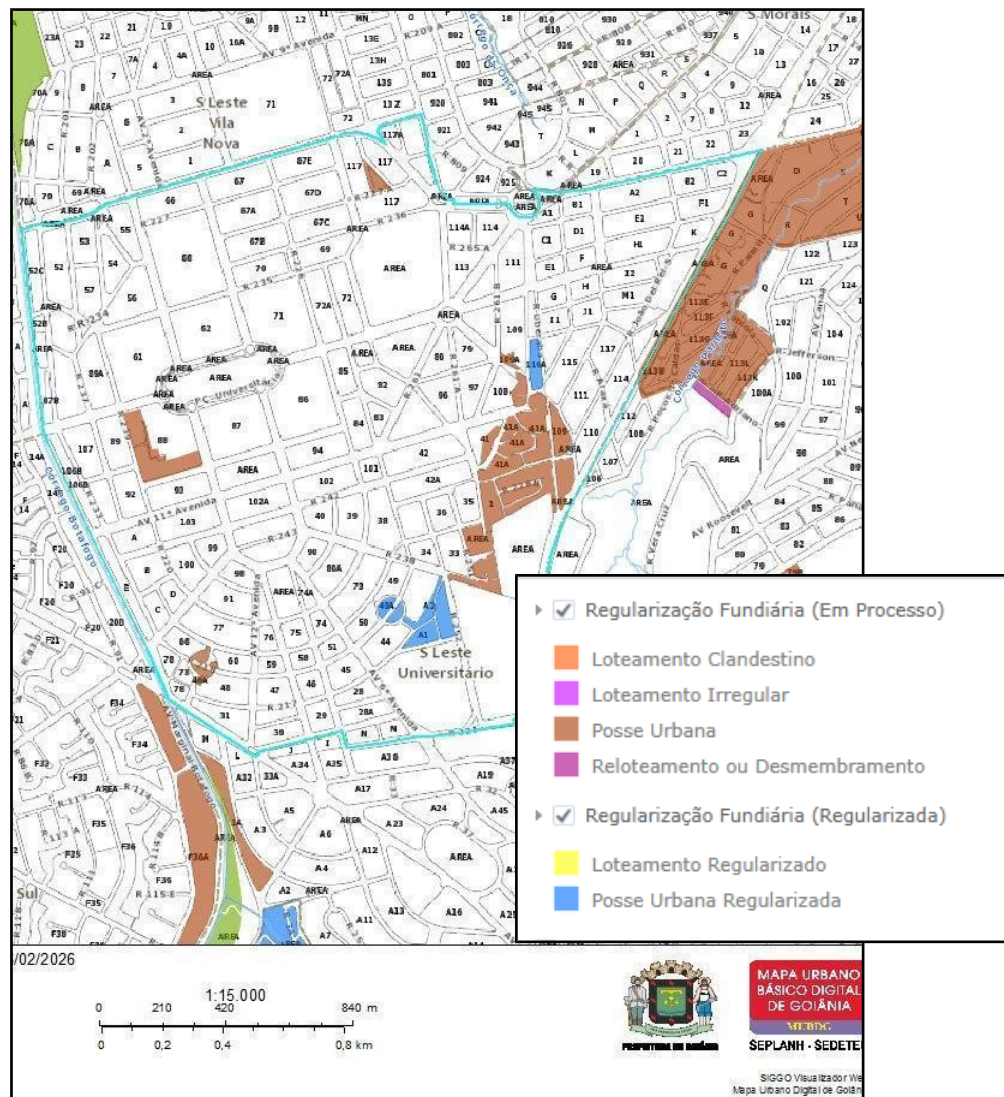
A leitura do bairro mostra que a regularização, em áreas consolidadas e centrais, não se resolve pela simples antiguidade da ocupação. A análise deve confrontar “regularidade formal, irregularidade e pendências” com infraestrutura, permanência e conflitos, exatamente porque a situação fundiária do setor não pode ser reduzida a uma oposição binária entre regular e irregular. Em vez disso, o que se observa é um território com diferentes graus de formalização, no qual a permanência histórica de moradores e usos consolidados convive com procedimentos administrativos inacabados, exigências registrais e gargalos recorrentes de natureza socioambiental.

Esse ponto pode ser melhor compreendido à luz da lógica contemporânea da REURB. A regularização fundiária urbana, especialmente após a Lei nº 13.465/2017, deve ser lida como conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, e não como mera emissão de título. No Leste Universitário, essa leitura é decisiva porque o bairro combina centralidade consolidada com incidência de APP urbana e litígios pontuais persistentes, o que exige que a regularização seja pensada em chave integrada. A dificuldade não está apenas em reconhecer a ocupação, mas em compatibilizar permanência, ordenamento territorial e condicionantes ecológicos em uma área onde a pressão sobre o solo é elevada e a margem de intervenção simplificada é menor.

A Figura 13 cumpre papel central nessa demonstração. Ao apresentar, na cartografia municipal, a situação da regularização fundiária no Setor Leste Universitário, ela permite visualizar o estágio administrativo da regularização e orientar o leitor sobre onde se concentram pendências e passivos. Sua função analítica não é substituir a interpretação jurídica do caso, mas oferecer uma base espacial para comparar o grau de regularização entre os estudos de caso e identificar gargalos recorrentes, sejam eles procedimentais, registrais ou socioambientais. No contexto deste subitem, a figura é especialmente importante porque torna visível que a formalização fundiária do bairro não avança de forma uniforme, mas por recortes diferenciados dentro de um território aparentemente consolidado.

Figura 13 – Setor Leste Universitário: situação da regularização fundiária.





Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

Quando se observa o histórico recente do bairro, percebe-se que as disputas territoriais tendem a se concentrar menos em conflitos generalizados de remoção e mais em quadras, lotes e trechos específicos onde a formalização se prolonga ou encontra resistência. A disputa histórica envolvendo cerca de 53 famílias na Quadra 88 do Leste Universitário, além da observação de que não há registro de “desocupação em massa” do bairro, prevalecendo antes processos de regularização e controvérsias fundiárias localizadas. Esse dado é importante porque revela a forma contemporânea do conflito no setor: em vez de uma ocupação massiva recente, o que persiste é a judicialização ou a tramitação prolongada de núcleos específicos, cuja resolução depende de critérios transparentes, base técnica consistente e coordenação institucional continuada.

Essa característica diferencia o Leste Universitário do Pedro Ludovico, embora ambos compartilhem a condição de áreas consolidadas com passivos persistentes. No Pedro Ludovico,

o problema aparece ligado a um bairro historicamente popular cuja integração urbana avançou mais rapidamente do que a integração fundiária. No Leste Universitário, a disputa se torna ainda mais sensível porque se desenvolve em território central e mais fortemente atravessado por restrições ambientais urbanas. Isso significa que a regularização não pode ser pensada apenas como estabilização dominial, mas como operação que precisa administrar simultaneamente uso consolidado, valor locacional, APP urbana e risco de transformar a titulação em solução formal desconectada da base material do conflito.

Quando o território reúne densidade, centralidade e fragilidades ambientais, a tendência é que a regularização precise caminhar junto com medidas urbanísticas, especialmente drenagem, contenção, requalificação de margens e infraestrutura, sob pena de transformar a titulação em resposta formal insuficiente. Essa observação é especialmente pertinente ao Leste Universitário, pois reforça que o conflito fundiário no bairro não pode ser desligado da sua base territorial. A disputa não é apenas sobre “quem tem o título”, mas também sobre em que condições o território pode ser estabilizado sem agravar riscos, suprimir permanências consolidadas ou produzir soluções juridicamente frágeis.

A regularização, portanto, deve ser lida aqui como campo de mediação entre centralidade urbana, segurança jurídica e compatibilização ambiental. É justamente essa mediação que explica por que a atuação do Estado aparece menos como linha reta rumo à solução e mais como processo incremental, atravessado por mudanças normativas, pressões territoriais e limites institucionais. A existência do instrumento não garante sua efetividade e que a insegurança pode persistir mesmo em áreas antigas e inseridas na malha urbana quando a tramitação administrativa e as controvérsias dominiais se prolongam.

Sob essa perspectiva, as disputas territoriais no Leste Universitário não devem ser entendidas apenas como remanescente de um passado irregular, mas como expressão contemporânea de um conflito que se reconfigura em área valorizada e densamente urbanizada. A permanência de pendências fundiárias em quadras específicas, a necessidade de integrar critérios urbanísticos e ambientais e a ausência de resolução homogênea dentro do bairro mostram que a centralidade urbana não dissolve automaticamente a insegurança. Ao contrário, ela pode torná-la mais sensível, mais disputada e mais dependente de decisões técnicas e institucionais qualificadas.

5.2.5 Diagnóstico atual e projeções

O Setor Leste Universitário trata-se de um bairro central, consolidado e intensamente integrado à malha urbana de Goiânia, mas ainda atravessado por pendências fundiárias

localizadas e por condicionantes socioambientais que impedem uma leitura simplificadora de sua regularização. Essa configuração é especialmente relevante porque reforça a hipótese central do trabalho: a cidade planejada não produz conflitos fundiários apenas em suas periferias ou em núcleos recentes de ocupação popular, mas também conserva inseguranças jurídicas e territoriais em áreas antigas, densas e valorizadas. O caso do Leste Universitário demonstra, assim, que a consolidação material do bairro não implicou regularização homogênea e definitiva de todas as suas camadas de ocupação e uso do solo.

Do ponto de vista urbano e demográfico, o setor integra a Região Administrativa Centro-S, é contíguo ao Setor Central e possui área oficial de 3.279.091,97 m² (3,28 km²), além de população de 25.381 habitantes no Censo 2022. Esses dados são importantes porque indicam tratar-se de área madura da cidade, cuja agenda contemporânea depende menos de abertura de novas frentes de urbanização e mais de qualificação do território já consolidado. Em outras palavras, o problema atual do bairro não é a ausência de cidade, mas a necessidade de administrar de forma mais integrada os efeitos de sua centralidade, densidade e alta sensibilidade fundiária e ambiental.

Ao mesmo tempo, o histórico recente do setor mostra que a consolidação urbana não eliminou a permanência de disputas pontuais. Não há notícia de “desocupação em massa” do bairro, prevalecendo antes processos de regularização e controvérsias fundiárias de trechos específicos, como a disputa histórica envolvendo cerca de 53 famílias na Quadra 88. Esse dado é decisivo para o diagnóstico porque mostra a forma contemporânea do conflito no Leste Universitário: em vez de um quadro generalizado de ocupação recente ou de remoção ampla, o que persiste é a tramitação prolongada de situações localizadas, dependentes de levantamento técnico, transparência procedimental e coordenação institucional continuada. Isso reforça a leitura de que, em áreas centrais, a insegurança fundiária tende a se manifestar de maneira mais localizada, porém nem por isso menos complexa.

Quadro 5 — Setor Leste Universitário

Questões	Resultados encontrados	Fonte / observação
a) Por que as ocupações aconteceram neste local?	As primeiras ocupações urbanas avançaram ao longo das margens do Córrego Botafogo e, com o tempo, a expansão da cidade se projetou para leste; a diretriz original de manter faixas preservadas (parkways) não foi plenamente implantada, favorecendo apropriações ao longo do vale.	Rocha, Pasqualetto & Nunes (PUC Goiás), cap. 1.6

b) O que o local oferecia?	Localização imediatamente a leste do Centro, infraestrutura e forte presença universitária (UFG e PUC Goiás em endereços no Setor Leste Universitário), o que gera demanda residencial e de serviços.	
c) A área seria destinada à preservação ambiental?	Sim. O Córrego Botafogo possui APP definida por lei municipal com faixas bilaterais de 50 m a partir das margens (mais restritiva que o Código Florestal à época); estudos empíricos mostram consolidação de ocupações nessas faixas entre 2006–2016.	Estudo de caso em Goiânia (CaderNAU)
d) Características das ocupações.	Origem não planejada nas franjas de vale, com posterior adensamento e consolidação; presença de usos residenciais e institucionais lindeiros à APP; conflitos recorrentes de regularização fundiária.	Rocha, Pasqualetto & Nunes (PUC Goiás, 2021)
e) Endereço (Região da Cidade)	Região Administrativa Centro S; Setor Leste Universitário.	Anuário Estatístico de Goiânia 2013
f) Área (da ocupação original)	Não posso confirmar isso. (Não localizei fonte pública que traga a metragem específica da “ocupação original”.) Área oficial do bairro (2013): 3.279.091,97 m ² (3,28 km ²).	Anuário Estatístico de Goiânia 2013
g) Número de famílias (na ocupação original)	Não há série oficial consolidada. Dado pontual útil: na Quadra 88 do Leste Universitário, há disputa histórica envolvendo cerca de 53 famílias, ocupantes há décadas.	Fonte: reportagem do Jornal Opção (26 dez. 2021)
h) Distância para o Centro	Setor é contíguo ao Setor Central	classificação oficial da região administrativa.
i) Houve desocupação?	Não há registro de “desocupação em massa” do bairro; prevalecem processos de regularização/disputa fundiária de quadras específicas (ex.: Quadra 88) e debates recentes em audiências públicas.	Jornal Opção (histórico de 53 famílias na Quadra 88) e nota da Câmara Municipal sobre audiência de 2023 referente a imóveis antigos no Leste Universitário.
j) Qual a ocupação atual?	25.381 habitantes (Censo 2022)	IBGE 2022

Esse diagnóstico torna-se ainda mais sensível quando articulado aos condicionantes territoriais do bairro. No plano normativo municipal, as projeções para o Setor Leste Universitário precisam ser conectadas ao Plano Diretor, sobretudo em temas como drenagem urbana, contenção, requalificação de margens e infraestrutura em áreas sensíveis da bacia do Botafogo e de fundos de vale próximos a áreas consolidadas. Isso significa que, no caso do

Leste Universitário, a regularização fundiária não pode ser pensada apenas como solução dominial. Ela depende de compatibilização entre estabilidade jurídica, capacidade de suporte urbano, proteção ambiental e gestão de risco em um território de elevada densidade e centralidade.

Diante desse quadro, as projeções para o Setor Leste Universitário podem ser organizadas em três cenários analíticos. O primeiro é o de regularização integrada, em que o avanço por quadras e lotes se dá com critérios transparentes de elegibilidade, base técnica consistente e medidas urbanísticas e ambientais complementares, especialmente em trechos sensíveis do fundo de vale. Nesse cenário, a tendência é de redução gradual da insegurança fundiária e da judicialização, com maior capacidade de converter a permanência histórica em reconhecimento jurídico estável. O segundo é o de regularização formal fragmentada, em que procedimentos continuam a avançar de maneira lenta, pontual e burocraticamente desigual, mantendo pendências em áreas específicas e reproduzindo a coexistência entre centralidade consolidada e insegurança jurídica localizada. O terceiro é o de pressão territorial sem integração suficiente da política urbana, hipótese em que a valorização do solo e a intensificação de usos do bairro avançam mais rapidamente do que a regularização e a requalificação ambiental, ampliando assimetrias internas e tornando mais difícil compatibilizar permanência, função social da propriedade e proteção territorial. Esses cenários não são previsões deterministas, mas instrumentos analíticos para pensar os caminhos possíveis do bairro a partir das evidências já reunidas.

Sob essa perspectiva, o caso do Leste Universitário revela uma forma específica de permanência do paradoxo da cidade planejada. O bairro está integrado, valorizado e densamente urbanizado, mas continua a depender de ações públicas qualificadas para converter sua materialidade urbana em estabilidade fundiária compatível com a função social da cidade e da propriedade. Ao mesmo tempo, sua centralidade torna o problema mais sensível: quanto mais valorizado e funcional o território se torna, maior a necessidade de que a regularização seja tecnicamente sólida, juridicamente rastreável e urbanisticamente articulada. Isso significa que, no Leste Universitário, o futuro da regularização depende menos da expansão da cidade e mais da capacidade institucional de governar um território já consolidado, porém ainda desigual em seu grau de formalização.

5.2.6 Síntese do caso pelos três indicadores

A síntese do Setor Leste Universitário pelos três indicadores da pesquisa — permanência populacional, infraestrutura e valorização territorial — confirma que este estudo

de caso ocupa posição singular no conjunto da dissertação. Trata-se de um bairro central, consolidado e fortemente integrado à malha urbana de Goiânia, mas que continua a apresentar pendências fundiárias localizadas e disputas territoriais sensíveis, sobretudo em áreas onde centralidade urbana e condicionantes ambientais se sobrepõem. Essa configuração é especialmente relevante porque reforça a hipótese central do trabalho: a cidade planejada não produz conflitos fundiários apenas em periferias ou assentamentos recentes, mas também conserva inseguranças jurídicas e territoriais em áreas antigas, densas e valorizadas.

No que se refere ao primeiro indicador, permanência populacional, o caso revela forte consolidação histórica da ocupação e estabilidade social do bairro. Não há registro de “desocupação em massa” do Setor Leste Universitário, prevalecendo antes processos de regularização e controvérsias fundiárias de quadras específicas, como a disputa histórica envolvendo cerca de 53 famílias na Quadra 88. Esse dado é importante porque mostra que a permanência dos moradores não é episódica nem residual: trata-se de presença enraizada em território já maduro da cidade, cuja insegurança fundiária não deriva de transitoriedade da ocupação, mas da demora ou incompletude dos processos de reconhecimento jurídico.

Quanto ao segundo indicador, infraestrutura, o Setor Leste Universitário apresenta nível elevado de integração urbana. O bairro situa como área da Região Administrativa Centro-S, contígua ao Setor Central, com forte inserção na dinâmica urbana de Goiânia. Nos subitens anteriores, a análise já demonstrou que o bairro se consolidou em uma cidade que se adensou, superou os limites iniciais previstos para o Botafogo e passou a depender de infraestrutura mais complexa, sobretudo em temas como drenagem urbana, saneamento e requalificação de áreas sensíveis. Isso significa que, diferentemente dos casos periféricos, o problema do Leste Universitário não está na ausência básica de cidade, mas na necessidade de qualificar e compatibilizar uma infraestrutura já existente com exigências territoriais e ambientais mais sofisticadas.

O terceiro indicador, valorização territorial, é central para compreender a especificidade contemporânea do caso. Por ser bairro central, contíguo ao núcleo urbano consolidado e fortemente articulado a usos institucionais e cotidianos intensos, o Leste Universitário reúne vantagens locacionais importantes. Isso aparece ligado à ideia de que o setor é altamente sensível à pressão urbana e de que sua regularização precisa lidar com um território valorizado, denso e ambientalmente condicionado. Nesses contextos, a valorização não funciona apenas como sinal de integração bem-sucedida; ela também torna mais delicada a gestão das pendências fundiárias, amplia a importância econômica das quadras litigiosas e exige maior robustez técnica e institucional para evitar que a formalização permaneça

fragmentada.

A combinação desses três indicadores permite classificar o Setor Leste Universitário como caso de alta permanência populacional, alta integração por infraestrutura e alta valorização territorial, porém com regularização fundiária ainda incompleta e territorialmente desigual. É justamente essa combinação que o distingue no conjunto dos estudos de caso. Se os bairros periféricos tendem a apresentar conflito associado à ausência inicial de infraestrutura e ao reconhecimento tardio da ocupação, o Leste Universitário mostra outro padrão: a cidade já chegou materialmente, o bairro já se consolidou e se valorizou, mas a estabilidade jurídica da permanência continua dependente de procedimentos técnicos, administrativos e ambientais que não avançam de maneira homogênea.

Essa leitura também ajuda a responder à pergunta comparativa do capítulo. O Leste Universitário avançou em consolidação urbana porque reúne localização estratégica, conectividade e centralidade funcional, mas sua regularização não se completou de forma plena justamente porque o conflito se desenvolve em área valorizada, ambientalmente sensível e institucionalmente complexa. Em vez de uma regularização massiva e linear, o que se observa é um padrão de estabilização parcial, por trechos e quadras, dependente da compatibilização entre permanência histórica, exigências ambientais, tramitação administrativa e rastreabilidade fundiária. Nesse sentido, o caso mostra que certos territórios não deixam de ser conflituosos quando se tornam centrais; muitas vezes, tornam-se ainda mais sensíveis e tecnicamente exigentes.

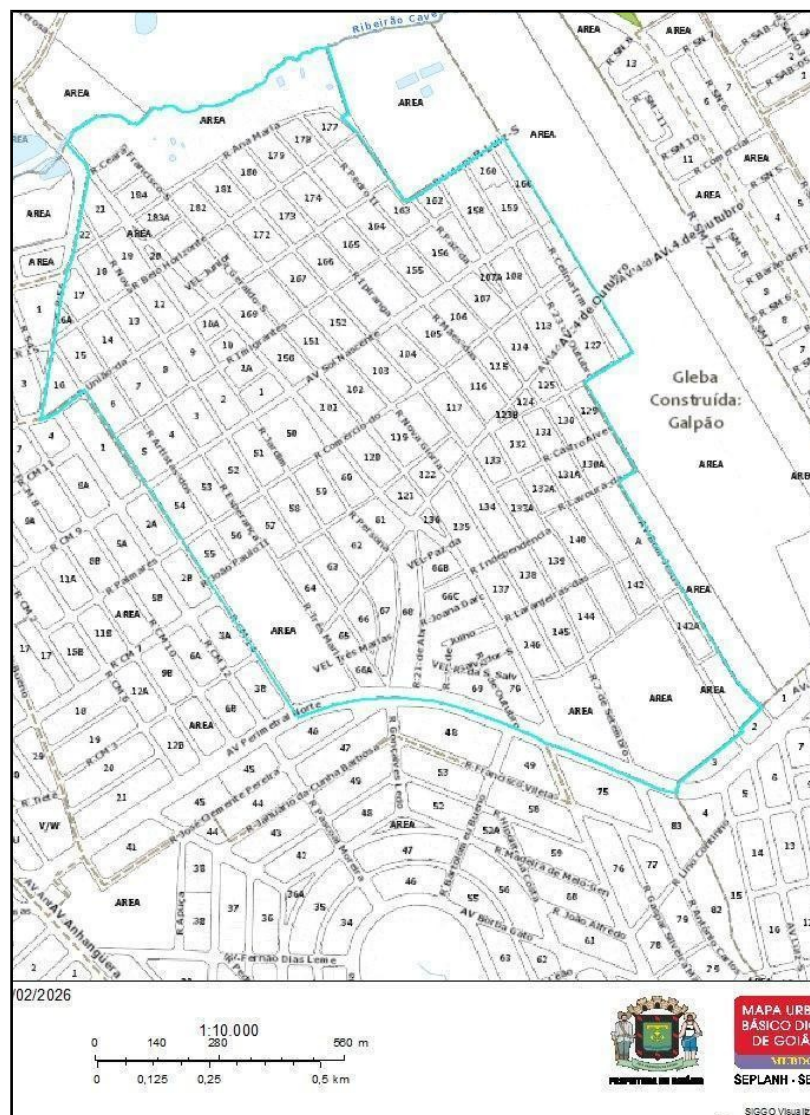
5.3 Estudo de Caso: Jardim Nova Esperança

O Jardim Nova Esperança integra o conjunto de estudos de caso como expressão particularmente nítida da regularização fundiária em território periférico produzido por ocupação popular, autoconstrução e luta social pela permanência. Sua inclusão na análise comparativa é decisiva porque permite observar uma configuração distinta daquela encontrada nos bairros centrais já examinados. Aqui, o conflito fundiário não se desenvolve prioritariamente em área consolidada e valorizada desde o início, mas em território historicamente marcado por expansão urbana excludente, consolidação progressiva e necessidade permanente de mediação estatal para transformar ocupação socialmente legitimada em estabilidade territorial mais duradoura. A própria síntese do caso já registra que, no Jardim Nova Esperança, a regularização aparece como processo de longa duração, conectado à expansão urbana excludente e à ocupação coletiva, com permanência construída sob disputa desde a origem.

Do ponto de vista comparativo, o Jardim Nova Esperança ocupa posição distinta em relação ao Setor Pedro Ludovico e ao Setor Leste Universitário. Enquanto esses dois casos mostram a persistência de passivos fundiários em áreas centrais ou consolidadas, o Nova Esperança evidencia a produção periférica do espaço urbano e a regularização como etapa de uma trajetória mais diretamente vinculada à autoconstrução, à organização comunitária e à resposta estatal tardia. Essa diferença é importante para a lógica do capítulo porque permite mostrar que a regularização fundiária em Goiânia não segue um único padrão: em alguns casos, ela incide sobre bairros já integrados e valorizados; em outros, como aqui, ela se articula à própria luta histórica pelo reconhecimento do território e pela permanência dos seus moradores.

Como base cartográfica inicial do estudo de caso, a Figura 14 apresenta o mapa urbano básico digital do Jardim Nova Esperança. Sua função é oferecer a primeira leitura da malha viária e da compartimentação territorial do bairro segundo o cadastro utilizado pela administração municipal. Em um caso como este, a base cartográfica é especialmente importante porque a análise depende de compreender a estrutura do território para além da narrativa histórica, observando como um bairro de origem popular e consolidação progressiva se insere hoje na malha urbana de Goiânia.

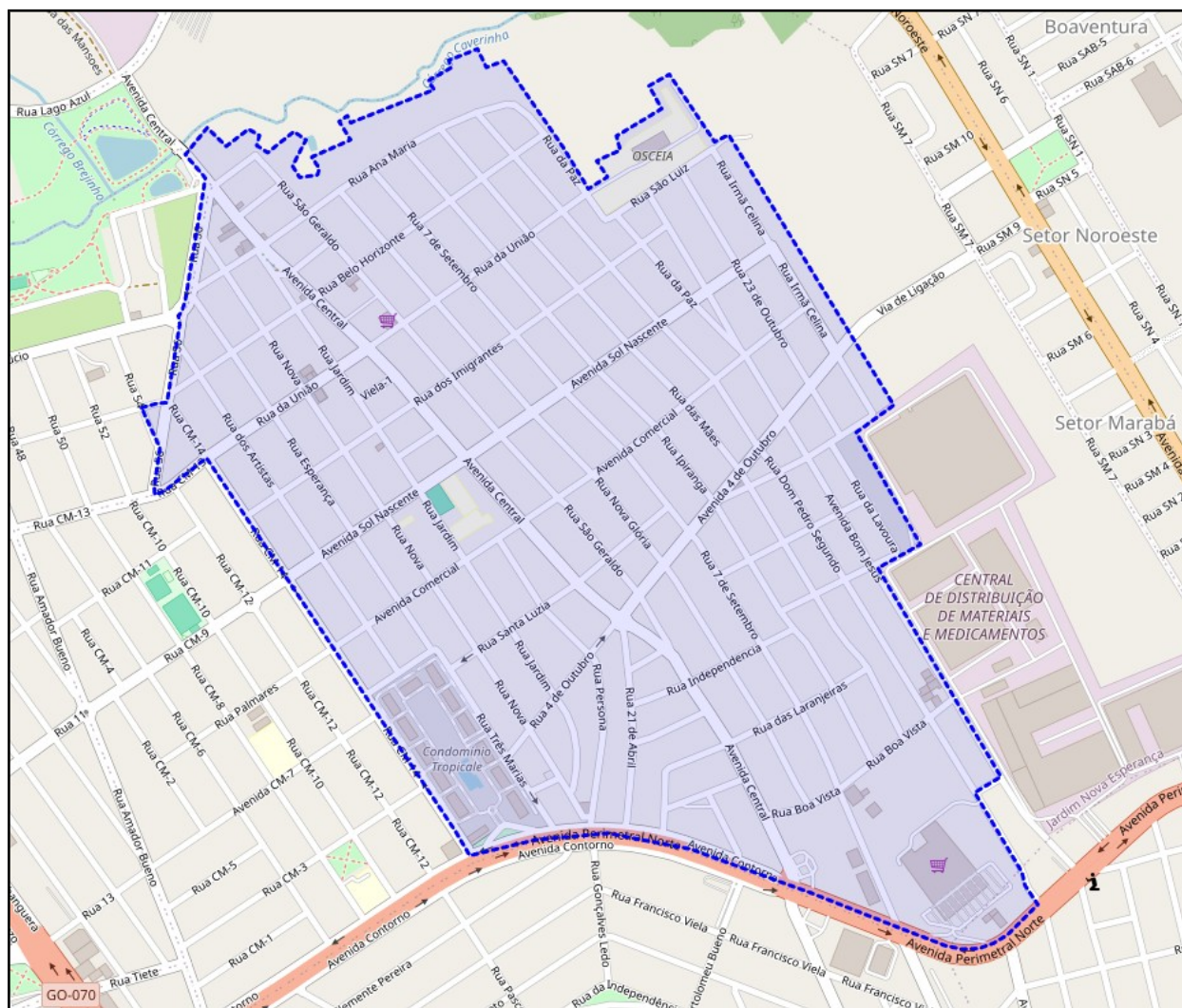
Figura 14 – Jardim Nova Esperança: mapa urbano básico digital (Prefeitura de Goiânia).



Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

A Figura 15, por sua vez, apresenta a delimitação do Jardim Nova Esperança em vista isolada. Ela ajuda a fixar com maior precisão o recorte territorial da pesquisa e funciona como apoio à leitura dos subitens seguintes, especialmente quando entrarem em cena a cronologia da ocupação, os instrumentos de regulação e a situação contemporânea da regularização. A própria redação atual do caso já associa essa figura à necessidade de delimitar o bairro como unidade analítica autônoma, evitando que o leitor o compreenda apenas por generalizações sobre a periferia urbana de Goiânia.

Figura 15 – Jardim Nova Esperança: delimitação do bairro (vista isolada).



Fonte: Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Visualizador da INDE. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>.

Já a Figura 16 situa o Jardim Nova Esperança no conjunto urbano do município de Goiânia. Essa localização relativa é decisiva para o argumento do caso, porque permite visualizar sua posição periférica, sua acessibilidade e as pressões territoriais que incidem sobre o bairro. Esse enquadramento macro ajuda a interpretar centralidade/periferia, acessibilidade e pressões territoriais. Por isso, a figura não deve ser lida como simples ilustração, mas como parte do próprio raciocínio comparativo: ela mostra que o Nova Esperança se insere em uma lógica de expansão urbana distinta da dos bairros centrais anteriormente analisados.

[illegible]

Fonte: Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Visualizador da INDE. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>.

Sob o ponto de vista socioespacial, o Jardim Nova Esperança deve ser compreendido como bairro em que a permanência foi construída desde a origem por meio de ocupação coletiva, organização comunitária e sucessivas negociações com o poder público. Como reconstrói Barroso (2014), a ocupação iniciada em 1979 produziu um território marcado desde as primeiras etapas por autoconstrução, tensão institucional e busca ativa por reconhecimento, o que torna o bairro um laboratório empírico importante para observar como o Estado alterna mecanismos de repressão, mediação e reconhecimento progressivo. Nessa mesma direção, Gomes (2020) mostra que o cotidiano da ocupação, especialmente entre 1979 e 1983, não pode ser reduzido à precariedade material, pois nele emergem redes de solidariedade, comunicação e liderança que sustentaram a permanência das famílias e organizaram reivindicações por serviços urbanos e por titulação.

No plano normativo, o caso também é relevante porque permite examinar como a regularização foi sendo construída por marcos municipais e, depois, reinterpretada à luz de instrumentos mais amplos. O próprio texto original do capítulo já assinala a importância da Lei municipal nº 7.782/1998 como parte de uma estratégia local de enfrentamento do problema fundiário, o que reforça a ideia de que, no Nova Esperança, a regularização não pode ser lida

como ato único, mas como processo escalonado, dependente de decisões sucessivas e de mediação institucional continuada.

Se o Pedro Ludovico e o Leste Universitário evidenciam a persistência do conflito fundiário em áreas consolidadas, o Nova Esperança permite observar a outra face do paradoxo da cidade planejada: a produção periférica de territórios populares cuja existência resulta, em grande medida, da incapacidade do planejamento formal de absorver de modo inclusivo a demanda por moradia urbana. Nesse sentido, a regularização aparece como resposta tardia, negociada e processual a um conflito que nasce da própria expansão desigual da cidade. É justamente por isso que o bairro ocupa lugar central na comparação entre os casos.

Por isso, este estudo de caso será desenvolvido a partir de seis eixos: contexto histórico da ocupação, atuação do Estado e primeiros instrumentos de regulação, transformações urbanas e infraestrutura, regularização fundiária e disputas territoriais, diagnóstico atual e projeções, e síntese pelos três indicadores da pesquisa. Ao seguir esse percurso, pretende-se demonstrar que o Jardim Nova Esperança não é apenas um bairro periférico com trajetória singular, mas um caso paradigmático de como a regularização fundiária, em Goiânia, depende da articulação entre ocupação coletiva, urbanização progressiva, proteção social e continuidade da ação pública. É exatamente essa lógica que fará do Nova Esperança um contraponto decisivo aos bairros centrais já analisados e uma peça-chave para a resposta comparativa do capítulo.

5.3.1 Contexto histórico da ocupação

A compreensão do Jardim Nova Esperança exige situá-lo no interior de um padrão mais amplo de expansão urbana excludente de Goiânia, em que a cidade planejada não absorveu de forma inclusiva a demanda por moradia das camadas populares. Nesse contexto, o bairro não surge como desvio episódico da urbanização, mas como expressão de um modo de produção do espaço em que a ocupação coletiva, a autoconstrução e a permanência territorial funcionam como respostas sociais concretas à insuficiência de acesso à terra urbanizada. O contexto histórico da ocupação, portanto, não deve ser lido como simples antecedente cronológico, mas como momento fundador das tensões que mais tarde aparecerão nos processos de regulação, infraestrutura e regularização fundiária.

Como reconstrói Barroso (2014), a ocupação do Jardim Nova Esperança teve início em julho de 1979, envolvendo milhares de famílias em uma grande ação coletiva sobre terras da Fazenda Caveiras, na região Noroeste de Goiânia. O autor descreve esse acontecimento nos seguintes termos:

Esse acontecimento ocorreu em julho de 1979 por aproximadamente 2.588 famílias com ocupação de aproximadamente 22 alqueires da Fazenda Caveiras, localizada na região Noroeste de Goiânia, de propriedade das empresas Goiarroz Ltda e Carfape S/A. Iniciada no mês de julho de 1979 e em poucos dias a área estava lotada de barracos de lona plástica preta, constituindo uma paisagem formada num ambiente de miséria, de violência, mas, por outro lado, de consciência, entendimento, perseverança e libertação (BARROSO, 2014, p. 27).

Essa passagem é especialmente importante porque concentra, em poucas linhas, a ambivalência que marca a origem do bairro. De um lado, ela evidencia a precariedade extrema da ocupação inicial, com barracos de lona preta e um cenário de miséria e violência. De outro, mostra que o processo não pode ser interpretado apenas como carência material, pois já aparece atravessado por consciência coletiva, perseverança e sentido de libertação. Em outras palavras, a formação do Jardim Nova Esperança não se resume à falta de moradia; ela envolve também ação social organizada e construção ativa de pertencimento territorial.

Esse enquadramento classifica o Jardim Nova Esperança como caso de ocupação coletiva em 1979, com autoconstrução e organização comunitária. Essa formulação é importante porque sintetiza, em chave comparativa, aquilo que diferencia o bairro dos casos centrais anteriormente analisados. Aqui, a permanência não decorre da posterior identificação de passivos dominiais em área já consolidada; ela é construída desde a origem como luta concreta pelo direito de permanecer, abrir ruas, organizar a vida cotidiana e transformar uma ocupação coletiva em território socialmente estabilizado.

Ao tratar da trajetória social do bairro, Gomes (2020) mostra que o cotidiano da ocupação, especialmente entre 1979 e 1983, não pode ser reduzido à precariedade material. Segundo o autor, nesse período emergem redes de solidariedade, práticas locais de comunicação e formas de liderança comunitária que sustentaram a permanência das famílias e organizaram reivindicações por serviços urbanos e por titulação. Essa leitura é decisiva para o presente subitem porque desloca a compreensão do bairro de uma narrativa exclusivamente de carência para uma narrativa de produção social do espaço, em que a permanência territorial é também resultado de vínculos coletivos, memória partilhada e ação política cotidiana.

O Jardim Nova Esperança constitui um caso particularmente expressivo de como a ocupação popular se transforma em território socialmente consolidado antes de sua plena incorporação jurídica ao ordenamento urbano. A permanência não surge aqui como efeito tardio da regularização; ao contrário, a regularização posterior é que passa a responder a uma permanência já construída na prática pelos moradores. Essa inversão é relevante porque ajuda a compreender uma das hipóteses centrais: em Goiânia, a cidade planejada conviveu com formas

de urbanização produzidas de baixo para cima, em que o Estado muitas vezes entrou depois, seja para reprimir, mediar, reconhecer parcialmente ou formalizar processos já socialmente consolidados.

A história da ocupação do Nova Esperança também evidencia que a periferia urbana não pode ser tratada como espaço homogêneo ou passivo. O bairro foi incluído na pesquisa justamente porque permite acompanhar a formação de um território periférico cuja identidade local é fortemente estruturada pela memória da ocupação, pelas práticas coletivas de construção e pelas marcas duráveis do conflito. Essa dimensão aparece tanto na literatura sobre o bairro quanto nas fontes de memória social mobilizadas no caso, indicando que o contexto histórico da ocupação continua a influenciar a forma como o território é narrado, reivindicado e defendido no presente.

O contexto histórico da ocupação do Jardim Nova Esperança revela pelo menos três tensões estruturantes. A primeira é a tensão entre planejamento formal e necessidade social de moradia, que empurra grupos populares para formas coletivas de acesso ao solo urbano. A segunda é a tensão entre autoconstrução e reconhecimento estatal, já que o território se consolida materialmente antes de ser plenamente enquadrado por instrumentos jurídicos e administrativos. A terceira é a tensão entre permanência comunitariamente construída e insegurança fundiária prolongada, pois a ocupação consegue se fixar socialmente sem que isso implique, de imediato, estabilidade dominial ou registrária. Essas tensões reaparecerão nos subitens seguintes, quando entrarem em cena a atuação do Estado, os instrumentos locais de regulação e a posterior trajetória da regularização.

5.3.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação

A passagem da ocupação para algum grau de ordenação institucional no Jardim Nova Esperança não ocorreu como processo linear, nem como simples consequência do tempo de consolidação do bairro. Como reconstrói Barroso (2014), a atuação estatal oscilou entre contenção, repressão, mediação e reconhecimento progressivo, de modo que os primeiros instrumentos de regulação não surgem como política contínua e previamente estruturada, mas como respostas fragmentadas a conflitos, pressão social e impasses jurídicos e administrativos. Essa característica é central para a compreensão do caso, porque mostra que o Estado não entrou no território apenas para suprimi-lo ou regularizá-lo de imediato: ele passou, antes, a administrar uma ocupação que já havia adquirido densidade social e territorial.

No plano mais imediato, o poder público aparece como força capaz de interromper ou desestruturar materialmente a ocupação, mas também como agente que, em certos momentos,

precisa reconhecer que o fato urbano já está instalado e exige algum tipo de mediação institucional. Segundo Barroso (2014), à medida que o bairro se consolidava, tornava-se inevitável a produção de mecanismos mínimos de legibilidade territorial — quadras, lotes, numeração, mapeamento e identificação de ocupantes — sem os quais não haveria governança urbana nem possibilidade posterior de encaminhamento fundiário. Essa leitura é importante porque desloca a atuação estatal do campo estrito da repressão para o campo da gestão: o conflito deixa de ser apenas problema de contenção e passa a ser também problema de administração territorial.

É nesse ponto que se podem reconhecer instrumentos embrionários de regulação. Eles ainda não equivalem à regularização fundiária plena, mas já funcionam como etapas práticas de arrumação do território e de construção de prova administrativa sobre quem ocupa e onde ocupa. O texto original do caso mostra que essas rotinas técnico-administrativas, muitas vezes articuladas à própria organização local, foram decisivas para transformar a ocupação em objeto tratável pelo poder público. A produção de mapa, a demarcação de quadras e a numeração dos lotes não são, aqui, detalhes operacionais menores; são formas iniciais de converter um território socialmente produzido em território governável.

Essa dinâmica aparece com nitidez na documentação mobilizada por Barroso (2014), quando o autor reproduz o relato do Boletim de 1981 sobre a organização interna do assentamento:

A medida que a equipe ia demarcando as quadras, uma outra equipe, com o mapa da quadra, numerava os lotes e colocava no mapa os nomes dos moradores. (...) O representante anima os moradores a fazer mutirões para limpar a rua, mudar os barracos para lotes definitivos etc (BOLETIM, 1981, apud BARROSO, 2014, p. 70).

Essa citação é especialmente importante porque mostra que os primeiros instrumentos de regulação no Jardim Nova Esperança não se limitaram a atos impostos verticalmente pelo Estado. Eles foram, ao menos em parte, viabilizados por formas locais de organização, mutirão e registro, nas quais a comunidade participa ativamente da produção da ordem territorial. Em vez de uma oposição simples entre Estado de um lado e ocupação do outro, o caso revela uma interação mais complexa: o poder público precisa de quadras, lotes e cadastros; a comunidade precisa desses mesmos instrumentos para transformar permanência em argumento político e, mais tarde, em possibilidade de regularização. É justamente essa convergência tensa que confere especificidade ao caso.

Ao mesmo tempo, como sugere Gomes (2020), o cotidiano do Nova Esperança não

pode ser reduzido à condição de precariedade ou informalidade difusa. O processo de organização comunitária, comunicação local e liderança social permitiu que a ocupação deixasse de ser apenas presença material precária e passasse a se apresentar como coletividade capaz de reivindicar serviços, reconhecimento e titulação. Essa dimensão ajuda a compreender por que os primeiros instrumentos de regulação tiveram algum grau de efetividade: eles não operaram sobre um vazio institucional absoluto, mas sobre um território em que já existiam redes locais aptas a sustentar demanda política por permanência e por ordenação mínima do espaço.

Quando se avança dos mecanismos iniciais de mapeamento e cadastro para os atos formais, observa-se que a regulação do Nova Esperança passa a se estruturar sobretudo por medidas voltadas a converter a ocupação em loteamento reconhecível pelo Município, com capacidade de distribuição de títulos, doações ou encaminhamento a soluções dominiais. No plano normativo local, a importância da Lei municipal nº 7.782/1998, que autoriza a doação de lotes no Jardim Nova Esperança e materializa uma estratégia municipal de enfrentamento do problema fundiário. Isso reforça a leitura de que a regularização do bairro não foi produto de um único ato, mas de um processo escalonado, no qual medidas administrativas e legislativas progressivamente buscaram estabilizar uma permanência social já consolidada.

Esse tipo de instrumento revela duas dimensões importantes para a leitura sociojurídica do caso. A primeira é que o Estado reconhece a existência de um público a ser protegido e estabilizado, isto é, moradores já identificados e vinculados a lotes específicos. A segunda é que, ao mesmo tempo, busca controlar os efeitos imediatos dessa estabilização, evitando que a regularização se converta automaticamente em mercantilização instantânea do resultado. A própria redação original do capítulo assinala que esse primeiro desenho regulatório não elimina a desigualdade socioespacial que produziu a ocupação; ele busca, antes, reduzir a incerteza dominial e tornar o território governável, sem necessariamente resolver de uma só vez infraestrutura, urbanidade e integração plena à cidade formal.

A atuação do Estado no Jardim Nova Esperança deve ser compreendida como processo ambíguo. De um lado, há repressão, contenção e tentativa de controle sobre a ocupação. De outro, surgem mediações, cadastros, demarcações, promessas de titulação e atos formais que reconhecem, ainda que tardiamente, a permanência de uma coletividade territorialmente consolidada. Em bairros periféricos produzidos por ocupação popular, a regularização fundiária tende a nascer como mediação entre conflito social já instalado e capacidade estatal de transformá-lo em objeto de política pública. O Nova Esperança, nesse sentido, não é um caso de regularização precoce e uniforme, mas de passagem gradual de uma

ocupação contestada para um território progressivamente administrado.

5.3.3 Transformações urbanas e infraestrutura

A trajetória do Jardim Nova Esperança evidencia que a consolidação de um bairro popular não ocorre por maturação espontânea do tecido urbano, mas por uma combinação tensa entre autoconstrução, organização coletiva e intervenções estatais tardias. No caso deste estudo, a infraestrutura deve ser compreendida como marcador material do conflito e, ao mesmo tempo, da permanência: ela aparece ora como resultado de iniciativas comunitárias de ordenamento e mutirão, ora como produto de políticas públicas que avançam de forma desigual, seletiva e muitas vezes condicionada a disputas político-administrativas. Essa leitura é importante porque mostra que, no Nova Esperança, a urbanização progressiva não pode ser separada da luta social pelo reconhecimento do território.

Ao reconstituir os primeiros anos da ocupação, Barroso (2014) destaca que a produção do espaço no bairro se apoiou em ações internas de ordenamento, como demarcação de quadras, numeração de lotes e mutirões para limpeza e reorganização do assentamento, ao lado de reivindicações por serviços essenciais, como energia elétrica e equipamentos coletivos. Esse dado é particularmente relevante para o presente subitem porque indica que a infraestrutura do Jardim Nova Esperança não pode ser lida apenas como oferta estatal posterior. Ela também foi construída, em sua fase inicial, como prática socioespacial cotidiana dos próprios moradores, que buscaram tornar o território habitável e minimamente organizado mesmo sob insegurança fundiária e pressão institucional.

Essa característica diferencia o Nova Esperança dos casos centrais já analisados. Enquanto no Pedro Ludovico e no Leste Universitário a infraestrutura aparece, sobretudo, como fator de consolidação de áreas já fortemente integradas à malha urbana, aqui ela surge em contexto de periferização e carência inicial aguda. Em outras palavras, a infraestrutura, no Nova Esperança, não se limita a qualificar um bairro já estabilizado; ela participa da própria produção do bairro como espaço urbano reconhecível. A abertura de vias, a formação de lotes, a melhoria das condições mínimas de circulação e a reivindicação por redes e equipamentos compõem uma trajetória de urbanização em que a presença da cidade é conquistada gradualmente.

A escala demográfica alcançada ainda nas primeiras fases de consolidação ajuda a dimensionar a rapidez com que a ocupação se converteu em bairro popular de grande porte. Em levantamento da Prefeitura de Goiânia/SEMDUS, elaborado com base nos Censos do IBGE, o Jardim Nova Esperança aparece entre os bairros mais populosos já no recorte de 1991,

com 16.731 habitantes. Esse dado é importante porque sugere forte adensamento e demanda crescente por redes e serviços urbanos desde a fase inicial de estabilização territorial. Ao mesmo tempo, ele reforça a ideia de que o poder público passou a lidar não com ocupação residual ou provisória, mas com um território socialmente robusto, cuja escala tornava cada vez mais difícil a ausência de resposta estatal.

Sob o ponto de vista da morfologia urbana interna, a consolidação do bairro deve ser entendida como processo desigual. A infraestrutura não chegou ao território de forma homogênea nem simultânea. Como o próprio texto original sugere, sua expansão esteve condicionada à capacidade de mobilização dos moradores, à visibilidade política do bairro e aos ritmos de decisão administrativa. Isso significa que o avanço da urbanização não eliminou automaticamente os efeitos da origem precária da ocupação. Ao contrário, a infraestrutura foi sendo distribuída e estabilizada em camadas, deixando marcas de desigualdade interna e evidenciando que a integração do Nova Esperança à cidade formal ocorreu por etapas, e não por incorporação instantânea e uniforme.

A infraestrutura, em bairros periféricos de ocupação popular, não atua apenas como complemento técnico da regularização. Ela é parte da própria disputa pelo direito à cidade. Quando ruas são abertas, quando lotes são numerados, quando redes de energia, equipamentos e serviços começam a chegar, não se trata apenas de melhoria material isolada; trata-se da conversão gradual de uma ocupação contestada em território urbano cada vez mais difícil de negar politicamente. No Jardim Nova Esperança, portanto, a infraestrutura funciona como forma de reconhecimento progressivo, ainda que incompleto, da permanência construída coletivamente desde a origem.

Ao mesmo tempo, a urbanização progressiva do bairro não eliminou a dependência de continuidade da ação pública. O fato de o Nova Esperança ter alcançado grande porte populacional e maior densidade urbana não significa que todos os seus passivos tenham sido resolvidos. Pelo contrário, o próprio caso mostra que infraestrutura, regularização dominial e estabilização jurídica avançaram em ritmos diferentes, o que ajuda a explicar por que o bairro segue relevante na agenda fundiária e urbana de Goiânia. Esse descompasso entre consolidação material e formalização plena é justamente o que torna o Nova Esperança um caso-chave para a comparação com os demais bairros estudados.

5.3.4 Regularização fundiária e disputas territoriais

No Jardim Nova Esperança, a regularização fundiária e as disputas territoriais não podem ser compreendidas como etapa terminal e simples de uma ocupação já consolidada. Ao

contrário, o caso mostra que a regularização se desenvolve como processo gradual, marcado por avanços parciais, dependência de cadastros, atos administrativos sucessivos, instrumentos legislativos específicos e permanência de lacunas dominiais ao longo do tempo. Em um bairro periférico de origem popular, como a transformação da ocupação em território juridicamente reconhecido não ocorre de uma só vez, mas por meio de mediações institucionais progressivas, frequentemente tensionadas pela própria história social do assentamento.

No caso do Nova Esperança, a regularização deve ser lida como continuidade dos mecanismos de ordenação já iniciados nos momentos anteriores da ocupação, mas agora em escala mais formal e explícita. Como a própria redação original do capítulo já sugere, o Estado passa da demarcação, do cadastro e do reconhecimento parcial do núcleo para atos que buscam conferir base dominial mais estável ao território. Nesse percurso, a regularização não significa apagamento do conflito, mas tentativa de transformá-lo em questão administrável e juridicamente tratável. Isso ajuda a compreender por que a política fundiária no bairro se estrutura em camadas: primeiro, torna o território legível; depois, procura estabilizar a permanência por meio de soluções normativas específicas.

É justamente nesse ponto que a Lei municipal nº 7.782/1998 assume papel decisivo. Como consta no texto original:

Art. 1º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a doar às pessoas devidamente cadastradas junto à Prefeitura de Goiânia, 2.588 (dois mil, quinhentos e oitenta e oito) lotes, perfazendo uma área de 783.771,57m², integrantes do loteamento denominado "JARDIM NOVA. ESPERANÇA", localizado no quadrante noroeste deste Município, aprovado pelo Decreto nº 2.571, de 13 de setembro de 1996, publicado no Diário Oficial do Município nº 1.747, de 18 de setembro de 1996 (Lei municipal nº 7.782/1998, art. 1º).

Essa passagem é especialmente importante porque condensa, em termos jurídicos, a inflexão fundamental do caso: o que antes era ocupação coletiva contestada passa a ser tratado como loteamento passível de doação a pessoas cadastradas pela Prefeitura. A lei não representa apenas um gesto administrativo; ela traduz o reconhecimento estatal de que existe um público identificável, um território delimitado e uma necessidade de estabilização dominial. Ao mesmo tempo, ao vincular a doação ao cadastro prévio e ao parcelamento aprovado, a norma revela que a regularização não se dirige a uma abstração, mas a uma coletividade já territorializada e administrativamente mapeada. É por isso que a Lei nº 7.782/1998 funciona, no Nova Esperança, como marco de passagem entre a permanência socialmente construída e uma forma mais explícita de reconhecimento jurídico local.

Esse desenho institucional confirma algo que Barroso (2014) já evidenciava ao reconstruir a trajetória do bairro: a regularização não nasce separada da luta pela permanência, mas como desdobramento de uma ocupação que conseguiu se tornar politicamente incontornável. A consolidação do Nova Esperança, desde 1979, produziu um território socialmente robusto, cuja escala populacional e cuja organização comunitária tornaram cada vez mais difícil a manutenção indefinida da incerteza dominial. Nessa mesma direção, Gomes (2020) ajuda a compreender que as redes de solidariedade, liderança e comunicação comunitária não foram apenas traços do cotidiano do bairro, mas parte da própria capacidade de sustentar reivindicações por serviços urbanos e titulação. Assim, os instrumentos de regularização só se tornam efetivos porque incidem sobre uma permanência já construída coletivamente.

A lei municipal não elimina automaticamente todas as disputas territoriais. O primeiro desenho de regulação reduz a incerteza dominial, mas não resolve de uma só vez infraestrutura, urbanidade e integração plena à cidade formal. Essa observação é decisiva para o presente subitem, porque impede uma leitura celebratória ou linear da regularização. No Nova Esperança, a doação de lotes e os atos municipais de reconhecimento representam avanço importante, mas convivem com a permanência de passivos históricos, com ritmos desiguais de formalização e com a necessidade de, em períodos posteriores, combinar soluções administrativas com releituras mais amplas da regularização fundiária.

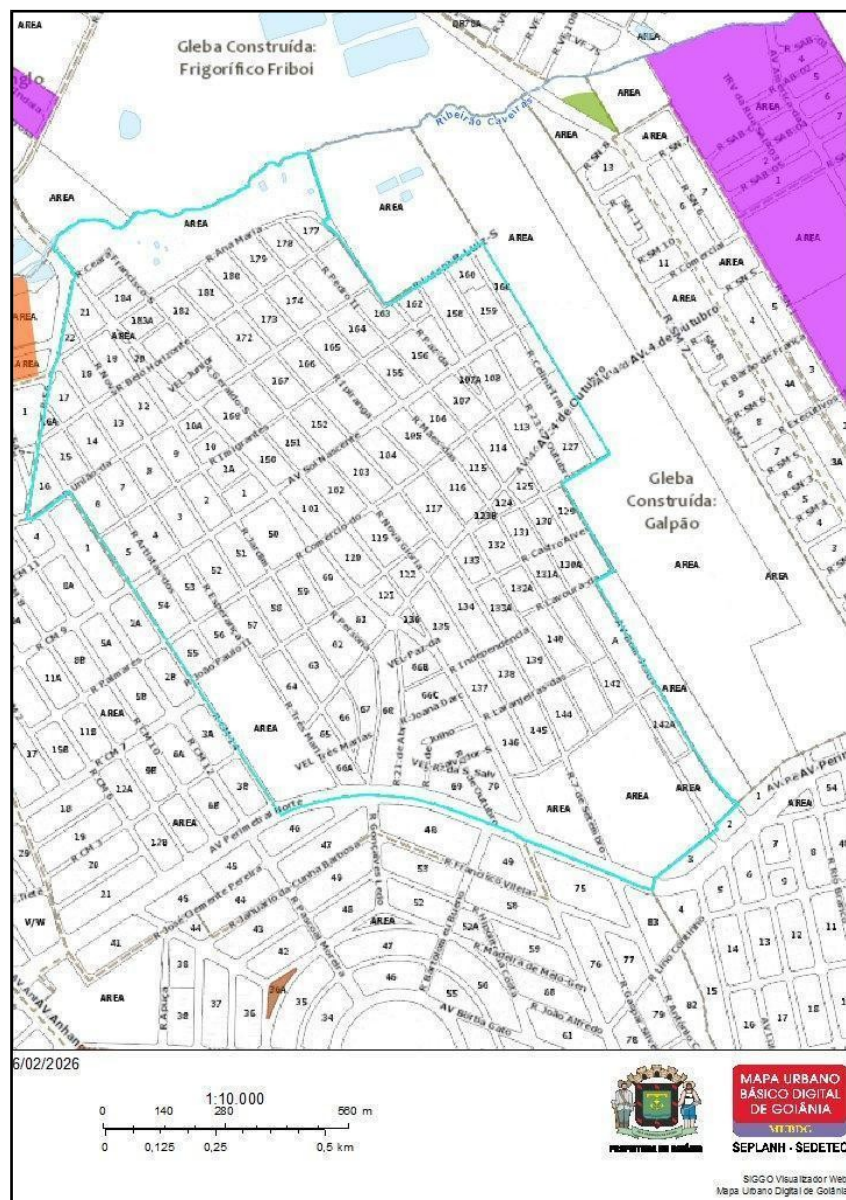
É nesse sentido que o marco local pode ser relido à luz da normativa mais recente. A Lei nº 13.465/2017 redefine a REURB como conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação. Essa chave é especialmente útil para o Nova Esperança porque permite compreender que instrumentos antigos — como cadastro, doação e tentativas de formalização — produziram algum avanço dominial, mas nem sempre alcançaram, de forma integrada, todos os componentes que hoje a lei explicita como necessários. Em outras palavras, a história da regularização do bairro ajuda a mostrar a distância entre uma regularização centrada na estabilização do lote e uma regularização pensada como integração socioespacial mais ampla.

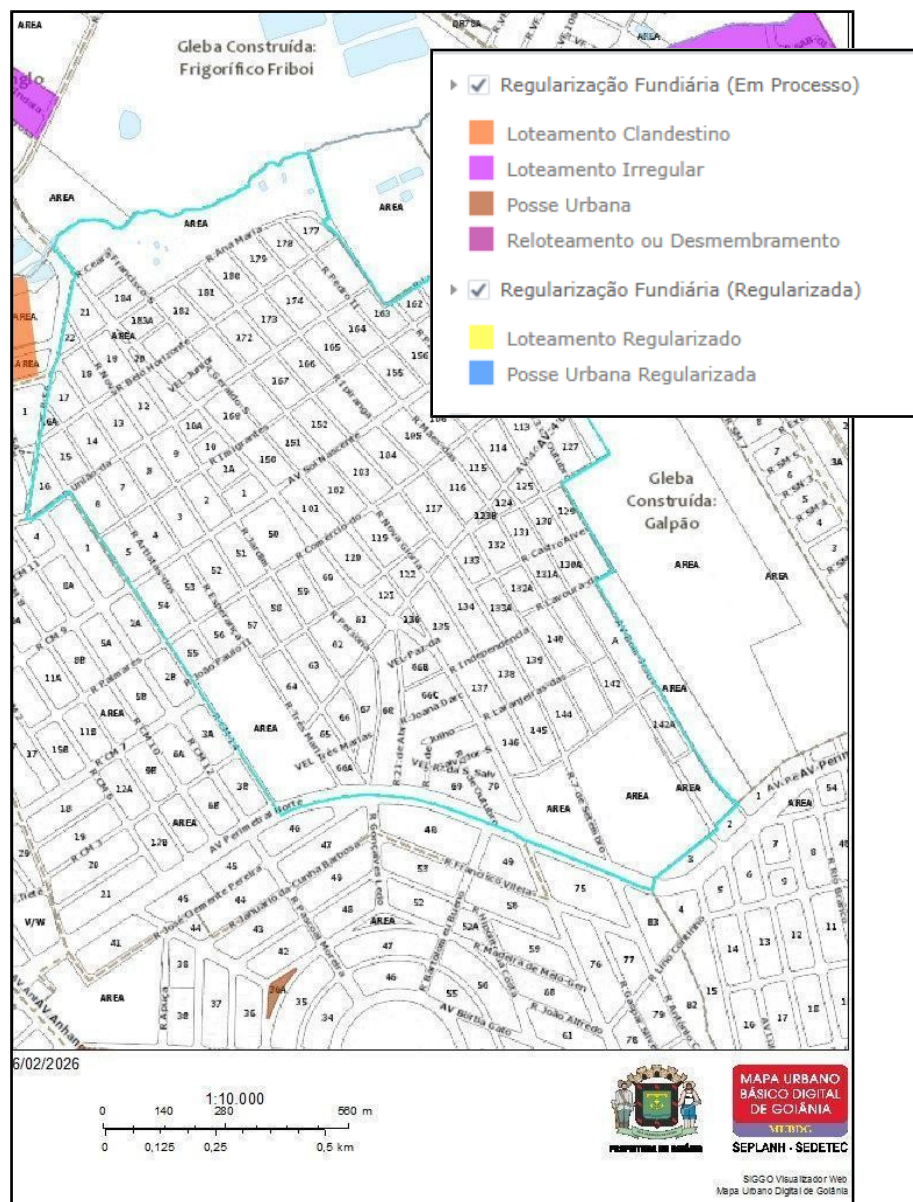
Em fases mais recentes, a regularização do Nova Esperança dialoga com rotas registrais complementares, como o repertório procedimental associado ao Provimento nº 65/2017 do CNJ, relativo à usucapião extrajudicial. Essa observação é relevante porque mostra que a superação de entraves dominiais prolongados, em alguns casos, depende da combinação entre política pública municipal e instrumentos registrais capazes de organizar documentação, notificações e provas. No caso do Nova Esperança, isso reforça a ideia de que a disputa

territorial não desaparece com a existência da lei local de doação; ela se desdobra em novas exigências técnicas e jurídicas para transformar reconhecimento administrativo em segurança fundiária mais robusta.

A Figura 17 é particularmente importante neste subitem porque torna visível a situação contemporânea da regularização fundiária no bairro. Sua função analítica é mostrar que a formalização não avança de forma homogênea e que a regularização precisa ser lida territorialmente, e não apenas como ato abstrato. Em um caso como o do Jardim Nova Esperança, essa leitura cartográfica ajuda a demonstrar que o processo de estabilização do território, embora tenha marcos importantes como a Lei nº 7.782/1998, continua a depender de como o reconhecimento se distribui espacialmente no interior do bairro. Por isso, a figura deve ser lida como evidência do caráter progressivo e desigual da formalização fundiária.

Figura 17 – Jardim Nova Esperança: situação da regularização fundiária.





Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

No argumento do estudo de caso, essa síntese é usada como ponto de partida para confrontar cadastro e realidade socioespacial: regularidade formal, irregularidade e pendências são discutidas em conjunto com infraestrutura, permanência e conflitos. A figura não encerra a análise jurídica, mas permite comparar o 'grau de regularização' entre casos e identificar gargalos recorrentes (procedimentais, registrais e socioambientais).

Um marco importante dessa transição é a aprovação do parcelamento, que formaliza parâmetros urbanísticos e reconhece o assentamento como urbanização de interesse social. O Decreto municipal nº 2.571/1996 (publicado no Diário Oficial do Município nº 1.747, de 18/09/1996) aprova o parcelamento denominado “Jardim Nova Esperança” e o descreve como destinado à “urbanização específica de interesse social”, indicando inclusive a área total e a

condição de propriedade municipal. Esse ato é relevante porque desloca o núcleo de uma condição de tolerância/ambiguidade para uma condição de reconhecimento administrativo — passo essencial para qualquer política de titulação com segurança registral.

Na sequência, a estratégia normativa adotada pelo Município priorizou o instrumento da doação como via de titulação socialmente orientada. A Lei municipal nº 7.782/1998 autoriza expressamente a doação de 2.588 lotes a pessoas cadastradas junto à Prefeitura, vinculando a política ao parcelamento aprovado e estabelecendo condicionantes de circulação do bem. Essa escolha institucional tem dois efeitos centrais: (i) cria um caminho de titulação dirigido ao público já reconhecido pelo cadastro municipal; e (ii) ao impor restrições, revela a preocupação com a captura do benefício por dinâmicas especulativas, mas também introduz uma camada adicional de controle estatal sobre o território regularizado.

Art. 1º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a doar às pessoas devidamente cadastradas junto à Prefeitura de Goiânia, 2.588 (dois mil, quinhentos e oitenta e oito) lotes, perfazendo uma área de 783.771,57m², integrantes do loteamento denominado "JARDIM NOVA. ESPERANÇA", localizado no quadrante noroeste deste Município, aprovado pelo Decreto nº 2.571, de 13 de setembro de 1996, publicado no Diário Oficial do Município nº 1.747, de 18 de setembro de 1996 (Lei municipal nº 7.782/1998, art. 1º).

É justamente nessa passagem — do “reconhecimento administrativo” para a “titulação” — que se abrem as disputas mais sensíveis. Ainda que a doação busque estabilizar a permanência, ela depende de critérios de cadastramento, tramitação administrativa, capacidade de individualização registral e superação de pendências dominiais. Barroso (2014, p. 28) aponta que a regularização avançou de modo expressivo no Nova Esperança, mas também ressalta que permanecem parcelas com entraves e litígios, o que impede tratar a titulação como resultado uniforme e automático em todo o perímetro do bairro. Esse tipo de assimetria ajuda a compreender por que, mesmo após marcos legais locais, a regularização pode persistir como “processo inacabado”, produzindo diferentes graus de segurança jurídica dentro do mesmo território.

Essa leitura se conecta ao diagnóstico metodológico proposto por Pinho (2023, p. 10–11), para quem os entraves de Goiânia não são apenas “falhas pontuais”, mas expressão de heranças históricas (burocracia, lentidão, dificuldades de prova e de fluxo documental, além de conflitos e disputas) que atravessam políticas de regularização e podem comprometer seus resultados concretos. No Nova Esperança, isso significa que a regularização tende a variar conforme a situação do lote, do ocupante, do cadastro, da documentação e da própria

possibilidade de registro, gerando um cenário em que o território pode estar consolidado do ponto de vista urbano, mas ainda heterogêneo do ponto de vista jurídico-registral.

Por fim, a compreensão contemporânea da regularização como política pública integrada reforça a necessidade de ler esses atos locais à luz de uma lógica mais ampla. A Lei federal nº 13.465/2017, ao instituir a Reurb, define a regularização como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à incorporação de núcleos informais ao ordenamento territorial e à titulação dos ocupantes. Embora o Nova Esperança tenha marcos anteriores à Reurb, a lei federal oferece uma moldura interpretativa importante para o capítulo: regularizar não é apenas “entregar títulos”, mas enfrentar, de forma coordenada, os fatores que sustentam a insegurança (dominial, administrativa e registral). Assim, as disputas territoriais no Jardim Nova Esperança devem ser compreendidas como parte do próprio modo de produção e estabilização do espaço urbano: um território cuja permanência foi conquistada socialmente, reconhecida normativamente, mas que ainda pode carregar tensões residuais no campo dominial e na efetivação completa da titulação.

5.3.5 Diagnóstico atual e projeções

O bairro Jardim Nova Esperança cuja consolidação urbana decorreu de ocupação coletiva, autoconstrução, organização comunitária e sucessivas mediações com o poder público, e não de incorporação imediata ao planejamento formal da cidade. Essa trajetória ajuda a compreender por que, mesmo após décadas de urbanização progressiva, persistem tensões estruturais ligadas à regularização fundiária, à qualidade da infraestrutura e à necessidade de continuidade da ação estatal. Em termos analíticos, o Nova Esperança evidencia que a permanência territorial pode ser socialmente robusta sem que isso signifique, automaticamente, completa estabilização dominial e plena integração socioespacial.

A origem do bairro continua sendo elemento decisivo para interpretar seu presente. Como registra Barroso (2014), a ocupação do Jardim Nova Esperança se inicia em julho de 1979 em escala expressiva, o que desde cedo conferiu ao assentamento densidade social, territorial e política:

Esse acontecimento ocorreu em julho de 1979 por aproximadamente 2.588 famílias com ocupação de aproximadamente 22 alqueires da Fazenda Caveiras, localizada na região Noroeste de Goiânia, de propriedade das empresas Goiarroz Ltda e Carfape S/A (BARROSO, 2014, p. 27).

Essa passagem permanece central para o diagnóstico atual porque mostra que o bairro

não nasceu como ocupação residual ou episódica, mas como processo coletivo de grande escala, cuja permanência passou a depender de organização interna, resistência e posterior capacidade de mediação institucional. É justamente essa origem que ajuda a explicar por que o Nova Esperança se consolidou como território socialmente forte, ainda que marcado por passivos históricos que não se resolvem integralmente apenas com o passar do tempo.

Ao tratar da trajetória social do bairro, Gomes (2020) evidencia que as redes de solidariedade, organização comunitária e estratégias locais de comunicação foram constitutivas da fixação das famílias, funcionando como mediação entre território vivido e conflito institucional. Essa leitura é decisiva para o diagnóstico porque mostra que a estabilidade do bairro não decorre apenas de obras, leis ou cadastros, mas também de uma base social que sustentou a permanência em momentos de forte vulnerabilidade. Assim, o Nova Esperança deve ser compreendido não apenas como território periférico urbanizado, mas como espaço cuja permanência foi produzida por ação coletiva e cuja regularização depende, ainda hoje, da capacidade de o Estado reconhecer e completar esse processo de forma material e juridicamente consistente.

Quadro 6 — Jardim Nova Esperança

Questões	Resultados encontrados	Fonte / observação
a) Por que as ocupações aconteceram neste local?	Ocupação coletiva iniciada em 1979, em área da Fazenda Caveiras, com acampamentos de lona e abertura de ruas pelos próprios moradores; marco fundador do bairro e da expansão popular na Região Noroeste.	Dissertação PUC Goiás (Barroso, 2014)
b) O que o local oferecia?	Extenso vazio urbano na borda noroeste, com possibilidade de loteamento popular e acesso a eixos viários regionais; posterior consolidação de comércio local nas avenidas Central e Sol Nascente.	Barroso (2014)
c) A área seria destinada à preservação ambiental?	Sim. Presença da microbacia do Córrego Caveiras; cursos d'água urbanos possuem APP ao longo das margens, e estudos apontam degradação/ocupação nessas faixas na microbacia.	Artigo técnico sobre Córrego Caveiras (IBDU).
d) Características das ocupações.	Origem não planejada, por autoconstrução e lotes populares; conflitos fundiários e tentativas de coibir novas invasões no início dos anos 1980 (p.ex., Jardim Boa Sorte, 1981); bairro	Moyses (2001) e Barroso (2014)

	consolidado ao longo das décadas seguintes.	
e) Endereço (Região da Cidade)	Região Noroeste de Goiânia (classificação oficial)	Anuário Estatístico de Goiânia 2013
f) Área (da ocupação original)	Não localizei metragem do recorte histórico inicial. Área oficial do bairro (2013): 1.502.261,01 m ²	Anuário Estatístico de Goiânia 2013
g) Número de famílias (na ocupação original)	A ocupação chegou a comportar cerca de 2.588 famílias no período inicial, segundo a reconstrução documental apresentada por Barroso.	Barroso (2014), p. 27
h) Distância para o Centro	Aproximadamente 8,3 km em linha reta até a Praça Cívica (referência de centralidade), com cálculo geodésico a partir de coordenadas públicas.	Cálculo da autora (2026)
i) Houve desocupação?	Não houve desocupação em massa do bairro; o processo predominante foi de regularização fundiária e consolidação, com conflitos e ações pontuais contra novas invasões no entorno.	Barroso (2014)
j) Qual a ocupação atual?	Anuário 2013 traz 15.480 habitantes (base 2010)	Anuário Estatístico de Goiânia 2013

O caso revela um processo de consolidação importante, mas desigual. A infraestrutura foi sendo incorporada progressivamente ao bairro, e a ocupação inicial transformou-se em tecido urbano estável e amplamente reconhecível. Ainda assim, a própria trajetória do Nova Esperança indica que urbanização física e regularização fundiária não avançaram no mesmo ritmo. Persistem, de um lado, desafios ligados à qualidade e manutenção da infraestrutura e, de outro, tensões relativas à estabilização jurídica plena do território. Essa dissociação é importante porque afasta uma leitura simplificadora segundo a qual a consolidação material do bairro equivaleria automaticamente à resolução do conflito fundiário.

Sob a ótica da política fundiária, o Nova Esperança também mostra os limites de soluções exclusivamente formais. Os marcos locais de parcelamento, doação e cadastramento constituíram avanços relevantes, mas não esgotaram as exigências de uma regularização que, à luz da moldura contemporânea da REURB, precisa articular dimensões jurídicas, urbanísticas, administrativas e sociais. Nesse ponto, a leitura proposta por Pinho (2023) é particularmente útil: os entraves da regularização em Goiânia não se reduzem a falhas pontuais, mas expressam heranças históricas de burocracia, lentidão, dificuldades de prova e fluxo documental, além de conflitos e disputas que atravessam os processos e podem comprometer seus resultados

concretos. No Nova Esperança, isso significa que o território pode estar consolidado do ponto de vista urbano, mas continuar heterogêneo do ponto de vista jurídico-registral, variando conforme a situação do lote, do ocupante, do cadastro e da própria possibilidade de registro.

As projeções para o bairro, portanto, devem ser formuladas menos em termos de expansão e mais em termos de qualificação e estabilização. O primeiro eixo projetivo é o da continuidade da regularização fundiária, com necessidade de integração entre titulação, base cadastral confiável, procedimentos administrativos eficientes e possibilidade de registro efetivo. O segundo é o da manutenção e qualificação da urbanização já alcançada, para que a consolidação física do bairro não conviva com reprodução de vulnerabilidades urbanas. O terceiro é o da proteção social da permanência, de modo que o avanço formal da regularização não se desconecte da trajetória coletiva que deu origem ao território nem se converta apenas em instrumento abstrato de formalização. Esses três eixos são coerentes com a trajetória histórica do bairro e com a compreensão contemporânea de que regularizar significa integrar, estabilizar e acompanhar o território, e não apenas reconhecer juridicamente sua existência.

O Jardim Nova Esperança expressa uma forma específica de permanência do paradoxo da cidade planejada. O bairro já não pode ser lido como ocupação provisória ou como mera externalidade da urbanização goianiense; ele é parte consolidada da cidade. Contudo, sua trajetória mostra que o reconhecimento territorial pleno continua dependendo de ação pública articulada, de superação de gargalos administrativos e da capacidade de converter a permanência socialmente construída em estabilidade jurídica efetiva.

5.3.6 Síntese do caso pelos três indicadores

A síntese do Jardim Nova Esperança pelos três indicadores da pesquisa — permanência populacional, infraestrutura/urbanização e valorização territorial — confirma a importância do caso para a compreensão da regularização fundiária em territórios periféricos de origem popular. Diferentemente dos bairros centrais já analisados, aqui a regularização aparece vinculada à produção coletiva do espaço, à autoconstrução e à necessidade de transformar uma permanência socialmente consolidada em reconhecimento jurídico e urbanístico mais estável. O caso demonstra, assim, que a efetividade da regularização não se reduz à emissão de títulos, mas depende da articulação entre permanência, urbanização progressiva e proteção social do território.

No que se refere ao primeiro indicador, permanência populacional, o Jardim Nova Esperança revela forte capacidade histórica de fixação territorial. Desde a ocupação iniciada em julho de 1979, envolvendo aproximadamente 2.588 famílias e cerca de 22 alqueires da

Fazenda Caveiras, o bairro se constituiu como território de permanência construída sob conflito, e não como assentamento transitório. A dimensão coletiva dessa origem ajuda a explicar por que a permanência dos moradores não pode ser lida apenas como efeito posterior da regularização: ela foi, desde o início, produzida por ação comunitária, redes locais de solidariedade e luta pelo reconhecimento. Essa leitura é reforçada tanto pela reconstrução histórica de Barroso (2014) quanto pela ênfase de Gomes (2020) nas práticas de comunicação, liderança e organização interna do bairro.

Quanto ao segundo indicador, infraestrutura/urbanização, o caso mostra que a urbanização do Nova Esperança ocorreu de forma progressiva, desigual e fortemente dependente da continuidade da ação pública. A consolidação do bairro não resultou de maturação espontânea do tecido urbano, mas da combinação entre autoconstrução, mutirão, ordenamento comunitário inicial e posterior chegada de serviços e redes. Por isso, a infraestrutura deve ser entendida aqui como parte do próprio processo de regularização ampliada: ela não apenas melhora o bairro, mas contribui para converter uma ocupação inicialmente contestada em território cada vez mais reconhecível, governável e integrado à cidade. Ao mesmo tempo, a permanência de déficits remanescentes confirma que a urbanização física e a formalização fundiária não avançaram de forma totalmente sincronizada.

O terceiro indicador, valorização territorial/pressões de mercado, aparece no caso de forma mais ambígua. O Jardim Nova Esperança não nasce como território valorizado nos mesmos termos dos bairros centrais, a reatualização de pressões fundiárias e disputas de uso do solo no entorno, o que torna a regularização ainda mais sensível. Isso significa que, mesmo em um bairro de origem popular e consolidação gradual, o reconhecimento jurídico da permanência precisa ser acompanhado de proteção territorial e monitoramento, para que a formalização não se converta em nova vulnerabilidade. Nesse ponto, o caso ajuda a demonstrar que valorização territorial não é apenas atributo de áreas centrais; ela também pode emergir em periferias consolidadas, reabrindo tensões sobre uso, permanência e função social do solo urbano.

A combinação desses três indicadores permite classificar o Jardim Nova Esperança como caso de alta permanência populacional, urbanização progressiva com déficits e necessidade de continuidade de ação pública e valorização territorial em processo, acompanhada por pressões fundiárias e disputas de uso do solo. Essa configuração o diferencia claramente dos casos já examinados. Se o Pedro Ludovico e o Leste Universitário evidenciam a persistência do conflito em áreas consolidadas e mais centrais, o Nova Esperança revela o percurso pelo qual um território periférico, produzido por ocupação coletiva e autoconstrução,

busca converter permanência social em estabilidade jurídica e urbanística. É justamente essa diferença tipológica que responde ao pedido da banca de evitar mera descrição paralela e explicitar como variam origem, perfil e meios de regularização entre os casos.

O Jardim Nova Esperança avançou em regularização porque reuniu três condições decisivas: escala social da ocupação, organização comunitária capaz de sustentar a permanência e produção gradual de instrumentos estatais de reconhecimento, como cadastro, parcelamento, doação e posteriores rotas de formalização. Ao mesmo tempo, o caso mostra que esse avanço não significou encerramento automático do conflito, pois a efetividade da regularização continuou dependente de integração entre titulação, urbanização e gestão territorial pós-titulação. Em outras palavras, o bairro foi regularizado não apenas porque existia uma demanda jurídica abstrata, mas porque a permanência se tornou social e politicamente incontornável.

5.4 Estudo de Caso: Jardim Curitiba

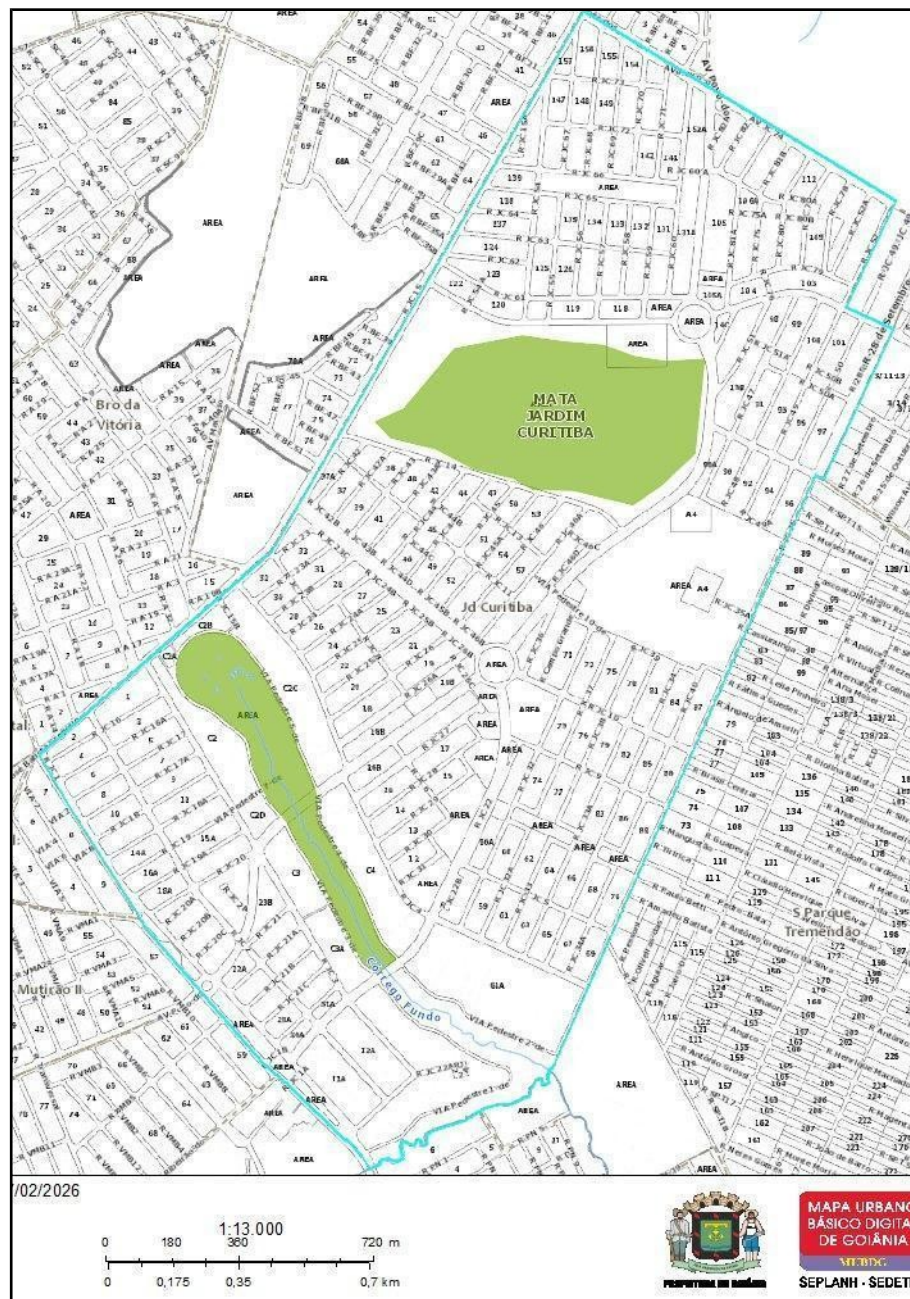
O Jardim Curitiba integra o conjunto de estudos de caso desta dissertação como expressão de uma regularização fundiária de maior escala territorial e social, vinculada à expansão da Região Noroeste de Goiânia e à consolidação de um bairro popular amplamente ocupado ao longo do tempo. Sua presença na comparação é fundamental porque permite observar uma configuração distinta tanto dos bairros centrais já examinados quanto do Jardim Nova Esperança. Aqui, o problema fundiário se articula a um território periférico, populoso e administrativamente mais amplo, em que a regularização assume feição continuada e depende de forte articulação entre cadastro, titulação, gestão pública e integração urbana.

No plano comparativo, o Jardim Curitiba ocupa posição própria dentro da tipologia dos casos. Se o Pedro Ludovico e o Leste Universitário mostram a permanência de passivos fundiários em áreas consolidadas e mais centrais, e se o Jardim Nova Esperança evidencia a ocupação coletiva e a autoconstrução como base da permanência popular, o Jardim Curitiba apresenta um quadro marcado por loteamentos populares antigos, consolidação extensiva e regularização fundiária de caráter mais abrangente. Curitiba I–IV foi concebido, nos anos 1980, para “habitar em torno de 8.000 famílias”, o que já revela a escala diferenciada do caso.

Como base cartográfica inicial do estudo de caso, a Figura 18 apresenta o mapa urbano básico digital do Jardim Curitiba. Essa imagem é importante porque oferece a primeira leitura da estrutura interna do bairro segundo a base cadastral municipal e ajuda a situar o leitor diante de um território mais extenso e complexo. Em um caso com essa dimensão, a cartografia inicial não cumpre papel apenas ilustrativo: ela organiza a leitura do bairro como unidade

analítica e permite acompanhar com maior precisão os subitens seguintes, especialmente quando entrarem em cena os processos de regularização, a escala da ocupação e os efeitos da integração urbana.

Figura 18 – Jardim Curitiba: mapa urbano básico digital (Prefeitura de Goiânia).

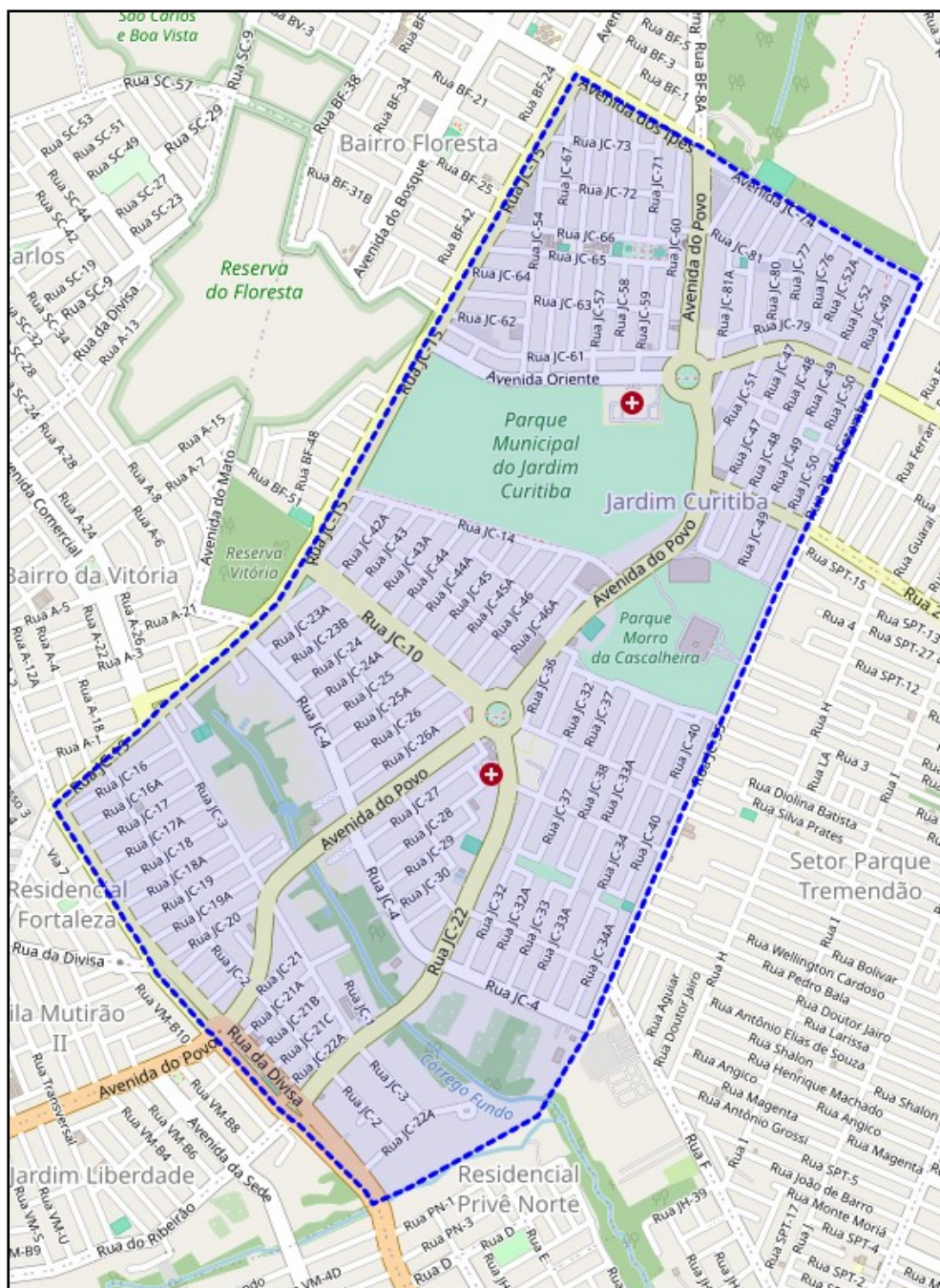


Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

A Figura 19 apresenta a delimitação do Jardim Curitiba em vista isolada. Sua utilidade é fixar com nitidez o recorte territorial adotado na pesquisa, o que é particularmente relevante porque a documentação administrativa e estatística nem sempre trata de forma uniforme as

subdivisões “Curitiba I–IV” como um único agregado. Por isso, a delimitação espacial do bairro precisa aparecer logo na abertura, permitindo que a análise mantenha coerência entre o território empírico observado e os dados mobilizados ao longo do caso.

Figura 19 – Jardim Curitiba: delimitação do bairro (vista isolada).

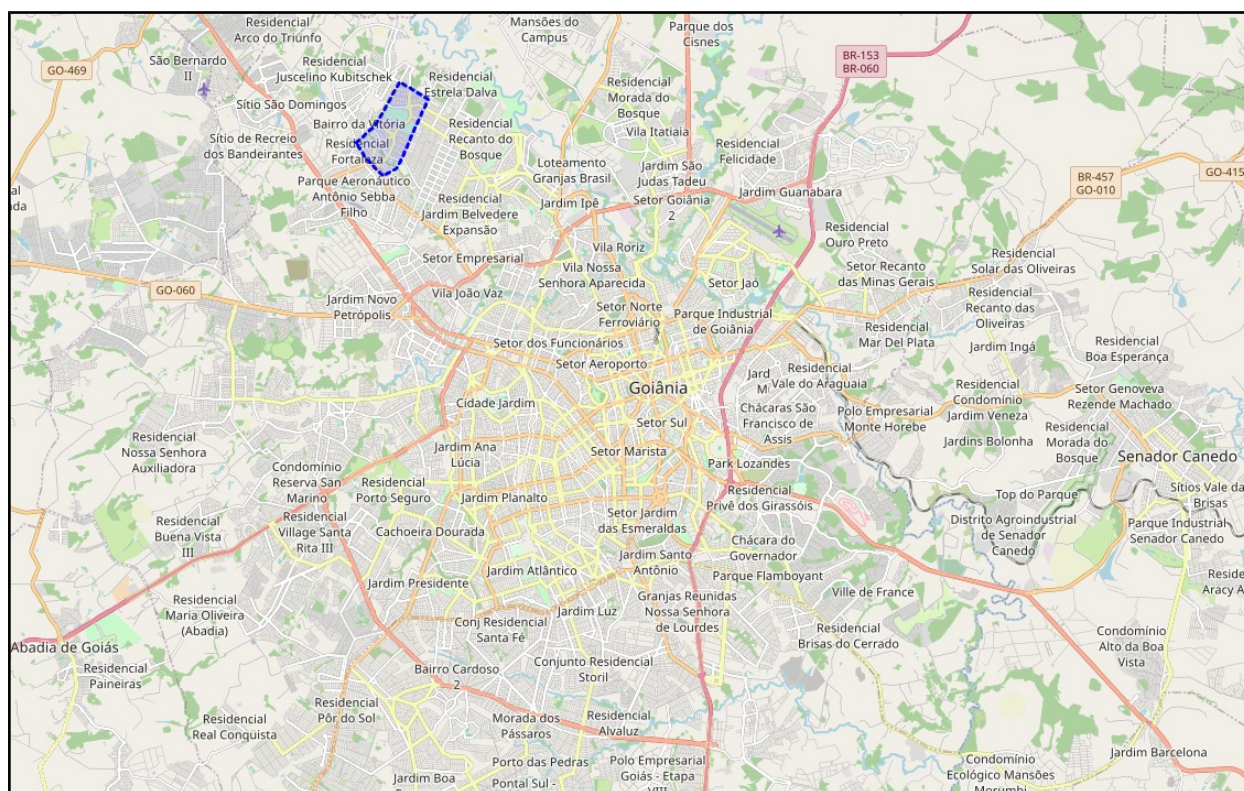


Fonte: Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Visualizador da INDE. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>.

A Figura 20, por sua vez, localiza o Jardim Curitiba no município de Goiânia e torna visível sua inserção periférica em relação ao centro tradicional. O bairro faz parte da Região

Noroeste, a cerca de 15 a 17 km do centro, o que ajuda a compreender sua posição relativa na cidade e as condições de acessibilidade e distância que moldam sua trajetória de urbanização e regularização. Essa localização é decisiva para o argumento do caso, porque mostra que o Jardim Curitiba se insere em uma lógica de expansão popular periférica distinta da observada nos bairros centrais e também diferente, em escala, do Jardim Nova Esperança.

Figura 20 – Localização do Jardim Curitiba no município de Goiânia.



Fonte: Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Visualizador da INDE. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>.

Outra característica que dá densidade analítica ao caso é o porte demográfico e urbano do bairro. O Jardim Curitiba permanece entre os bairros mais populosos, com 17.355 habitantes, e que os loteamentos Curitiba I–IV ainda estavam em processo de regularização em 2004, mesmo após longa trajetória de consolidação. Esse dado é importante porque mostra que a regularização, aqui, não incide sobre assentamento pequeno ou pontual, mas sobre território de grande escala, densamente habitado e com peso relevante na estrutura periférica de Goiânia.

No campo fundiário, o caso também chama atenção por não se caracterizar por episódios de desocupação em massa. O traço predominante identificado na própria síntese do trabalho é o de regularização continuada, com entregas de escrituras e ações de cadastro ao longo da última década para Curitiba I–IV. Isso não significa ausência de conflito, mas revela

outro modo de administração da questão fundiária: em vez de centralidade litigiosa ou ocupação coletiva de enfrentamento inicial, o Jardim Curitiba aparece como caso em que a regularização se desenvolve em larga escala e em continuidade administrativa, sem deixar de carregar desafios de integração e de completude do processo.

O estudo do Jardim Curitiba mostra que a cidade planejada não apenas produziu periferias populares, mas também precisou criar mecanismos de regularização para territórios extensos e consolidados, cuja permanência já se encontrava socialmente sedimentada. Em vez de representar um caso periférico residual, o bairro evidencia uma modalidade de regularização que combina escala, continuidade institucional e necessidade de coordenação prolongada entre planejamento urbano, política habitacional e instrumentos de titulação. Por isso, sua análise ajuda a responder com mais precisão por que determinados territórios avançaram em regularização de maneira mais abrangente do que outros.

A análise do Jardim Curitiba será desenvolvida a partir de seis eixos: contexto histórico da ocupação, atuação do Estado e primeiros instrumentos de regulação, transformações urbanas e infraestrutura, regularização fundiária e disputas territoriais, diagnóstico atual e projeções, e síntese pelos três indicadores da pesquisa. Com esse percurso, o objetivo é demonstrar que o bairro não representa apenas uma periferia populosa da Região Noroeste, mas um caso paradigmático de regularização fundiária em larga escala, útil para contrastar diferentes ritmos, formatos e resultados da política fundiária em Goiânia.

5.4.1 Contexto histórico da ocupação

A formação do Jardim Curitiba precisa ser compreendida no interior de um ciclo mais amplo de expansão urbana e produção periférica do espaço em Goiânia, intensificado sobretudo entre as décadas de 1970 e 1980. Nesse período, o crescimento da cidade foi acompanhado pela abertura de loteamentos populares, pela ampliação da mancha urbana e pela persistência de ocupações irregulares, em um contexto de forte pressão por moradia e de respostas públicas insuficientes para absorver, de forma ordenada, a demanda social. O bairro, portanto, não surge como episódio isolado, mas como parte de uma dinâmica maior de periferização da população de baixa renda e de consolidação da Região Noroeste como frente de assentamento popular.

Nessa direção, Coelho (2019) observa que parte significativa dos bairros da Região Noroeste resulta de políticas habitacionais promovidas de modo irregular pelo próprio Estado, o que ajuda a compreender por que o conflito fundiário local se articula tão diretamente à gestão pública e ao reconhecimento jurídico da posse. O caso do Jardim Curitiba se insere

exatamente nessa chave: trata-se de território cuja história combina iniciativa estatal, loteamento popular, permanência social consolidada e longa demora na estabilização dominial.

A formulação de Araujo (2019) torna esse quadro ainda mais explícito:

Grande parte dos bairros da Região Noroeste do Município de Goiânia é fruto de políticas habitacionais promovidas irregularmente por governos do Estado de Goiás. Durante longo período, os moradores desses bairros ficaram impossibilitados de receber os títulos das propriedades. Foi apenas, a partir de 2012, que a população começou a receber as escrituras por meio da política de regularização fundiária de interesse social implementada pela Agência Goiana de Habitação (Agehab) (ARAÚJO, 2019, p. 6).

Essa passagem é decisiva porque ajuda a situar o Jardim Curitiba não apenas como bairro periférico populoso, mas como expressão de uma forma específica de produção do espaço urbano: um território cuja implantação e consolidação estiveram associadas a políticas habitacionais estatais marcadas por irregularidades e por demora no reconhecimento formal da propriedade. O problema fundiário, nesse caso, não decorre apenas de ocupação espontânea ou de ausência inicial de planejamento; ele se relaciona a um modo contraditório de intervenção pública, que promove assentamento popular sem assegurar, no mesmo movimento, segurança dominial plena aos moradores.

No recorte específico do bairro, a Agehab (2019) informa que o Jardim Curitiba está situado na antiga Fazenda Curitiba, área de propriedade do Estado de Goiás, e que sua ocupação teve início no final dos anos 1970, sendo organizada em quatro etapas: Curitiba I, II, III e IV. Esse dado é central para o contexto histórico da ocupação, pois mostra que o bairro já nasce com escala ampliada e com lógica territorial mais extensa do que a observada em outros casos do capítulo.

Esse enquadramento dialoga com a leitura de Ramos e Nunes (2018) e de De Oliveira e Costa e Silva (2016), já mobilizada na matriz comparativa do trabalho, segundo a qual a Região Noroeste se consolida como território de segregação urbana e expansão popular, ao mesmo tempo em que o Jardim Curitiba I–IV se estrutura como assentamento extenso e consolidado por etapas. A grande extensão territorial e a capacidade de absorção de famílias distinguem o caso e explicam por que sua história está menos ligada a uma ocupação pontual de confronto inicial e mais a um processo amplo de formação de loteamentos populares e posterior gestão pública do passivo fundiário.

Outro aspecto importante do contexto histórico é que a consolidação do Jardim Curitiba se deu em território periférico, relativamente distante do centro tradicional de Goiânia,

mas conectado a eixos viários relevantes e à lógica de expansão da Região Noroeste. Isso significa que o bairro foi produzido em uma posição urbana marcada, ao mesmo tempo, por disponibilidade de terras, capacidade de loteamento em grande escala e dependência de infraestrutura e reconhecimento estatal para se converter em parte mais integrada da cidade. Em outras palavras, o Jardim Curitiba não nasceu como território já valorizado ou central; sua consolidação dependeu de longa trajetória de ocupação, adensamento e urbanização progressiva.

Ao tratar o Jardim Curitiba como o maior bairro da Região Noroeste, com cerca de 4,9 mil lotes, a Agehab (2019) oferece outro dado importante para o contexto histórico: desde cedo, o caso assume escala incompatível com soluções pontuais ou episódicas. A ocupação e a formação do bairro rapidamente produziram um território numeroso, denso e administrativamente desafiador, o que ajuda a explicar por que sua trajetória de regularização fundiária mais tarde passa a ser tratada sob a noção de regularização fundiária plena, envolvendo dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Esse ponto é decisivo porque antecipa uma característica que acompanhará o caso até o final: a regularização do Jardim Curitiba não se dá em pequenas manchas, mas como questão de grande escala, com forte repercussão territorial e institucional.

Dessa forma, o contexto histórico da ocupação do Jardim Curitiba revela pelo menos três tensões estruturantes. A primeira é a tensão entre política habitacional estatal e irregularidade dominial, já que o bairro se desenvolve em área pública sem que os moradores recebam, por longo período, os títulos de propriedade. A segunda é a tensão entre expansão periférica e integração urbana, porque a formação do bairro responde à necessidade de absorção populacional em larga escala, mas em território dependente de infraestrutura e reconhecimento contínuo. A terceira é a tensão entre consolidação social do assentamento e demora da regularização, pois o bairro se estabiliza materialmente muito antes de alcançar formalização fundiária mais abrangente. Essas três linhas de força ajudam a compreender por que o Jardim Curitiba se tornou um caso estratégico para a política de regularização fundiária em Goiânia.

5.4.2 A atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação

No Jardim Curitiba, a atuação do Estado e os primeiros instrumentos de regulação assumem papel decisivo desde a origem do bairro. Diferentemente de situações em que a ocupação popular se forma inicialmente à margem da ação pública e só depois passa a ser reconhecida, aqui a presença estatal está inscrita no próprio processo de implantação do

território. Isso, contudo, não significou segurança dominial imediata nem integração jurídica plena. Ao contrário, o caso revela uma contradição importante: o poder público participou da formação do bairro, mas a estabilização fundiária dos moradores permaneceu incompleta por longo período, produzindo um passivo que se prolongou por décadas.

Essa característica ajuda a compreender por que o Jardim Curitiba ocupa posição singular no conjunto dos estudos de caso. A história do bairro não se confunde com a de uma ocupação espontânea pura, mas também não corresponde a uma política habitacional plenamente regular desde sua concepção. Como observa Coelho (2019), grande parte dos bairros da Região Noroeste resulta de iniciativas estatais marcadas por irregularidades fundiárias e por posterior dificuldade de titulação, o que fez com que a questão da propriedade permanecesse em aberto mesmo após a consolidação material das áreas ocupadas. O Jardim Curitiba se insere exatamente nesse padrão, em que o Estado atua como promotor da ocupação popular e, ao mesmo tempo, como agente tardio de sua regularização.

A formulação de Araujo (2019) explicita com nitidez essa ambiguidade. Segundo a autora, grande parte dos bairros da Região Noroeste de Goiânia foi produzida por políticas habitacionais promovidas irregularmente por governos do Estado de Goiás, e os moradores permaneceram durante longo período impossibilitados de receber os títulos das propriedades, situação que só começou a ser alterada, de maneira mais concreta, a partir de 2012, com a política de regularização fundiária de interesse social implementada pela Agehab. A relevância dessa leitura, para o Jardim Curitiba, está em mostrar que a atuação estatal não pode ser descrita apenas como provisão habitacional ou apenas como omissão. Ela operou nas duas direções: ajudou a produzir o assentamento e, mais tarde, precisou criar instrumentos para enfrentar a insegurança jurídica que havia permanecido no território.

No plano territorial, a Agehab (2019) informa que o Jardim Curitiba está situado na antiga Fazenda Curitiba, área pertencente ao Estado de Goiás, e que sua formação ocorreu por etapas, organizadas em Curitiba I, II, III e IV. Esse dado é central para entender os primeiros instrumentos de regulação, porque mostra que o bairro não se desenvolveu como núcleo único e homogêneo, mas como conjunto de loteamentos populares articulados em larga escala. A ação estatal, nesse contexto, precisou lidar simultaneamente com parcelamento, identificação de moradores, definição de quadras e posterior encaminhamento da regularização fundiária. Por isso, desde cedo, a regulação do bairro esteve ligada menos a um ato isolado e mais a uma sequência de procedimentos administrativos voltados a tornar governável um território periférico extenso e densamente ocupado.

Outro aspecto importante diz respeito à própria escala prevista para o bairro.

Conforme De Oliveira e Costa e Silva (2016), a diretriz de implantação dos Curitiba I–IV envolvia o propósito de abrigar em torno de 8.000 famílias, o que já revela a magnitude do empreendimento e a dificuldade de sua gestão posterior. Em casos dessa dimensão, os primeiros instrumentos de regulação não podem ser entendidos apenas como atos cartoriais ou medidas pontuais de cadastramento. Eles assumem função mais ampla: organizar o parcelamento, produzir referência administrativa sobre os ocupantes, estabelecer base territorial mínima para a distribuição dos lotes e permitir, no futuro, alguma forma de titulação. A regulação inicial, portanto, atua como condição de possibilidade da regularização posterior, ainda que não a resolva por completo.

Nesse cenário, a atuação estatal no Jardim Curitiba se estrutura em duas frentes complementares. A primeira é a da produção e administração do loteamento popular em terra pública estadual, o que envolve parcelamento, definição de etapas de ocupação e absorção de população em grande escala na Região Noroeste. A segunda é a da regularização fundiária propriamente dita, que surge mais tarde, quando se torna necessário enfrentar a permanência de moradores sem título e o prolongamento da insegurança dominial. Essa segunda frente não nasce do nada; ela é resposta tardia a um arranjo anterior em que o Estado produziu o bairro sem concluir, no mesmo movimento, a estabilização jurídica da propriedade.

Os primeiros instrumentos de regulação do Jardim Curitiba devem ser lidos como mecanismos de enquadramento administrativo de uma periferia já produzida com forte participação estatal. Em vez de regular um conflito que nasceu inteiramente fora do Estado, o poder público precisou organizar juridicamente um território que ele próprio ajudou a implantar, mas cuja formalização fundiária ficou incompleta. Essa é uma diferença importante em relação aos demais casos do capítulo: no Jardim Curitiba, o conflito não decorre apenas da ausência de reconhecimento, mas da distância entre política habitacional de ocupação e política fundiária de titulação.

A regularização do bairro ganhou, mais adiante, feição de política continuada e de grande escala. A Agehab (2019) informa que o Jardim Curitiba é o maior bairro da Região Noroeste, com cerca de 4,9 mil lotes, o que ajuda a explicar por que a atuação do Estado precisou se desdobrar em chamamentos, cadastros, ações documentais e entregas sucessivas de escrituras. Os primeiros instrumentos de regulação, assim, devem ser compreendidos como parte de um processo mais amplo de construção de legibilidade territorial e de preparação institucional para uma regularização fundiária que só se tornaria mais efetiva em momento posterior.

5.4.3 Transformações urbanas e infraestrutura

As transformações urbanas do Jardim Curitiba precisam ser compreendidas em conexão direta com a escala do bairro e com a forma específica de sua consolidação periférica. Em um território extenso, formado por etapas e marcado por alta densidade populacional, a infraestrutura não atua apenas como melhoria complementar da urbanização, mas como condição decisiva para reduzir vulnerabilidades históricas, estabilizar a permanência e viabilizar a própria regularização fundiária em sentido mais amplo. No caso do Jardim Curitiba, isso significa que a urbanização material do bairro não pode ser separada do enfrentamento do passivo fundiário: redes, drenagem, saneamento e obras de suporte territorial integram o próprio processo de estabilização do espaço urbano.

Essa característica torna o caso especialmente relevante para a comparação com os demais bairros estudados. Nos bairros centrais, a infraestrutura já se encontrava em patamar mais elevado quando o problema fundiário se tornou objeto principal da análise. No Jardim Nova Esperança, a urbanização progressiva foi marcada por mutirão, autoconstrução e ação pública tardia. No Jardim Curitiba, por sua vez, a dimensão infraestrutural assume escala mais ampla e mais intensamente articulada à política pública, sobretudo quando vinculada a investimentos de grande porte e à ideia de regularização fundiária plena. A infraestrutura, aqui, não apenas acompanha a regularização: ela se torna um dos seus componentes estruturantes.

Como observa Fernandes (2021), a política urbana só realiza seu potencial transformador quando consegue incidir concretamente sobre o território e sobre os processos sociopolíticos que nele se materializam. Essa chave é particularmente útil para o Jardim Curitiba, porque ajuda a compreender que a regularização fundiária em bairros periféricos extensos não se esgota na titulação. Ela depende de obras capazes de reduzir riscos, qualificar a habitabilidade e tornar o bairro efetivamente integrado à cidade. Em outras palavras, a segurança jurídica da posse tende a ser insuficiente quando não vem acompanhada de urbanização material compatível com a escala do assentamento e com as vulnerabilidades acumuladas ao longo de sua formação.

No Jardim Curitiba, a implementação da regularização de interesse social foi acompanhada por intervenções urbanas que buscaram enfrentar justamente essas fragilidades estruturais. Ao analisar a política da Agehab na Região Noroeste, Coelho (2019) mostra que a maior parte dos investimentos do PAC no bairro se concentrou em infraestrutura, com destaque para redes básicas de saneamento e dispositivos de drenagem. Essa informação é central porque indica que o poder público reconheceu, ainda que tardiamente, que a regularização de um território dessa magnitude exigia mais do que documentos: exigia obras materiais capazes

de alterar o padrão histórico de precariedade urbana.

A descrição de Coelho (2019) é particularmente elucidativa quanto ao conteúdo dessas intervenções:

As obras de infraestrutura envolveram a ampliação do sistema de esgotamento sanitário do bairro, com a construção de redes domiciliares de esgoto, bem como a construção do interceptador da rede de esgoto, interligando a rede do bairro à captação da cidade. Houve, também, a reconstrução de parte das galerias pluviais do bairro que estava subdimensionadas e a construção de bueiros celulares para resolver a situação de alagamentos (COELHO, 2019, p. 179–180).

Essa passagem evidencia que a infraestrutura tratada no Jardim Curitiba não se limitou a pequenos melhoramentos localizados. O núcleo das obras incidiu sobre problemas estruturais diretamente associados à qualidade da urbanização: esgotamento sanitário, drenagem, conexão das redes e mitigação de alagamentos. Trata-se de dimensões que afetam, ao mesmo tempo, saúde pública, mobilidade cotidiana, valor de uso do solo e capacidade de permanência das famílias no território. Por isso, essas intervenções precisam ser lidas como parte da política fundiária ampliada do bairro, e não como etapa desconectada da regularização.

Outro aspecto importante é que a infraestrutura, no Jardim Curitiba, atua como elemento de redução do chamado “custo social” da irregularidade. Em bairros periféricos extensos, produzidos em contexto de urbanização desigual, a precariedade das redes costuma se converter em riscos recorrentes, como alagamentos, interdições, contaminação e estigmatização territorial. Quando o Estado intervém sobre drenagem, esgoto e conexão sistêmica com a cidade, ele não apenas melhora o padrão técnico do bairro; ele altera as condições concretas de habitabilidade e governabilidade do território. Essa transformação tem efeito direto sobre a estabilidade da permanência e sobre a própria legitimidade da regularização fundiária perante os moradores.

O caso também mostra que infraestrutura e valorização territorial tendem a caminhar juntas. À medida que redes e obras estruturantes avançam, o bairro deixa de ser percebido apenas como periferia precarizada e passa a ocupar posição mais estável na malha urbana. Esse processo, contudo, não elimina tensões. Em contextos de regularização fundiária de grande escala, a qualificação material do território pode ampliar o interesse sobre o solo e exigir maior atenção a efeitos pós-titulação, como pressão de mercado e reordenação interna dos usos. Coelho (2019) chama atenção justamente para o fato de que a política de regularização da Região Noroeste produz preocupações com gentrificação e com as assimetrias que podem reaparecer depois da entrega dos títulos, o que reforça a necessidade de acompanhar a

urbanização não apenas como obra física, mas como transformação socioespacial complexa.

Sob esse ângulo, as transformações urbanas do Jardim Curitiba não devem ser interpretadas como sinal de resolução plena do conflito. Elas revelam, isto sim, um estágio em que o bairro alcança maior densidade de urbanização e melhor padrão de infraestrutura, sem que isso elimine automaticamente todos os seus passivos fundiários e sociais. A consolidação física avança, mas continua dependente de articulação com titulação, cadastro, governança territorial e acompanhamento pós-regularização. É essa combinação entre urbanização em larga escala e necessidade de estabilização continuada que distingue o caso dentro do capítulo.

5.4.4 Regularização fundiária e disputas territoriais

No Jardim Curitiba, a regularização fundiária e as disputas territoriais assumem contornos próprios dentro do conjunto dos estudos de caso. Trata-se de um bairro periférico de grande escala, socialmente consolidado e historicamente vinculado a políticas habitacionais estatais, mas cuja estabilização dominial permaneceu incompleta por longo período. Isso faz com que a regularização não possa ser lida apenas como ato formal de titulação, e sim como processo institucional complexo, dependente de articulação entre cadastro, infraestrutura, mediação social e capacidade administrativa de implementar soluções em larga escala.

A singularidade do caso aparece com clareza na leitura de Coelho (2019), que identifica o Jardim Curitiba como o único, entre os casos analisados, a alcançar uma modalidade de regularização plena, isto é, uma regularização articulada não apenas à titulação, mas também a intervenções urbanas e sociais capazes de sustentar a permanência em termos mais abrangentes. Nas palavras do autor:

O último caso, do Jardim Curitiba, foi o único que recebeu a regularização plena, o que só foi possível, devido ao papel do ativismo burocrático da primeira gestão da Agência analisada, que conseguiu articular a transferência de recursos do PAC junto ao Ministério das Cidades. Durante o processo de implementação, destaca-se o papel do Trabalho Técnico Social (TTS) em articular com lideranças comunitárias correções nos projetos iniciais de intervenção urbana que haviam sido elaborados pela burocracia média sem um contato prévio com a população do bairro (COELHO, 2019, p. 6).

Essa passagem é decisiva porque permite compreender que, no Jardim Curitiba, o avanço da regularização não decorreu apenas da existência de terra pública, do número de moradores ou da antiguidade da ocupação. O que fez diferença foi a capacidade institucional de articular recursos, ajustar projetos e construir mediações com a população local. A citação também ajuda a esclarecer por que o bairro deve ser tratado como caso específico dentro da

Região Noroeste: a regularização não foi simplesmente aplicada sobre o território, mas construída por meio de ativismo burocrático e de revisão prática de soluções inicialmente desenhadas sem diálogo suficiente com a realidade social do bairro.

Esse ponto é particularmente importante para responder à pergunta comparativa do capítulo. O Jardim Curitiba avançou em regularização em grau mais amplo porque reuniu um conjunto de condições nem sempre presentes nos outros casos: grande escala territorial, forte presença estatal desde a origem, possibilidade de mobilização de recursos do PAC, estrutura administrativa voltada para a regularização de interesse social e mediação social institucionalizada por meio do Trabalho Técnico Social. A regularização, aqui, não se limitou a reconhecer formalmente o lote; ela buscou combinar titulação, infraestrutura e presença pública continuada, o que explica por que o caso se diferencia dos demais.

Ao mesmo tempo, essa condição não elimina a existência de disputas territoriais. O fato de o Jardim Curitiba ter sido tratado como caso de regularização plena não significa ausência de conflito, mas uma forma distinta de enfrentá-lo. As disputas, nesse contexto, tendem a girar menos em torno da mera possibilidade de permanência física e mais em torno da capacidade de fazer a política fundiária produzir efeitos estáveis sobre um território extenso e heterogêneo. Isso envolve cadastro confiável, entrega gradual de escrituras, integração com infraestrutura e acompanhamento social posterior, já que a formalização, por si só, não resolve automaticamente todos os efeitos da urbanização desigual.

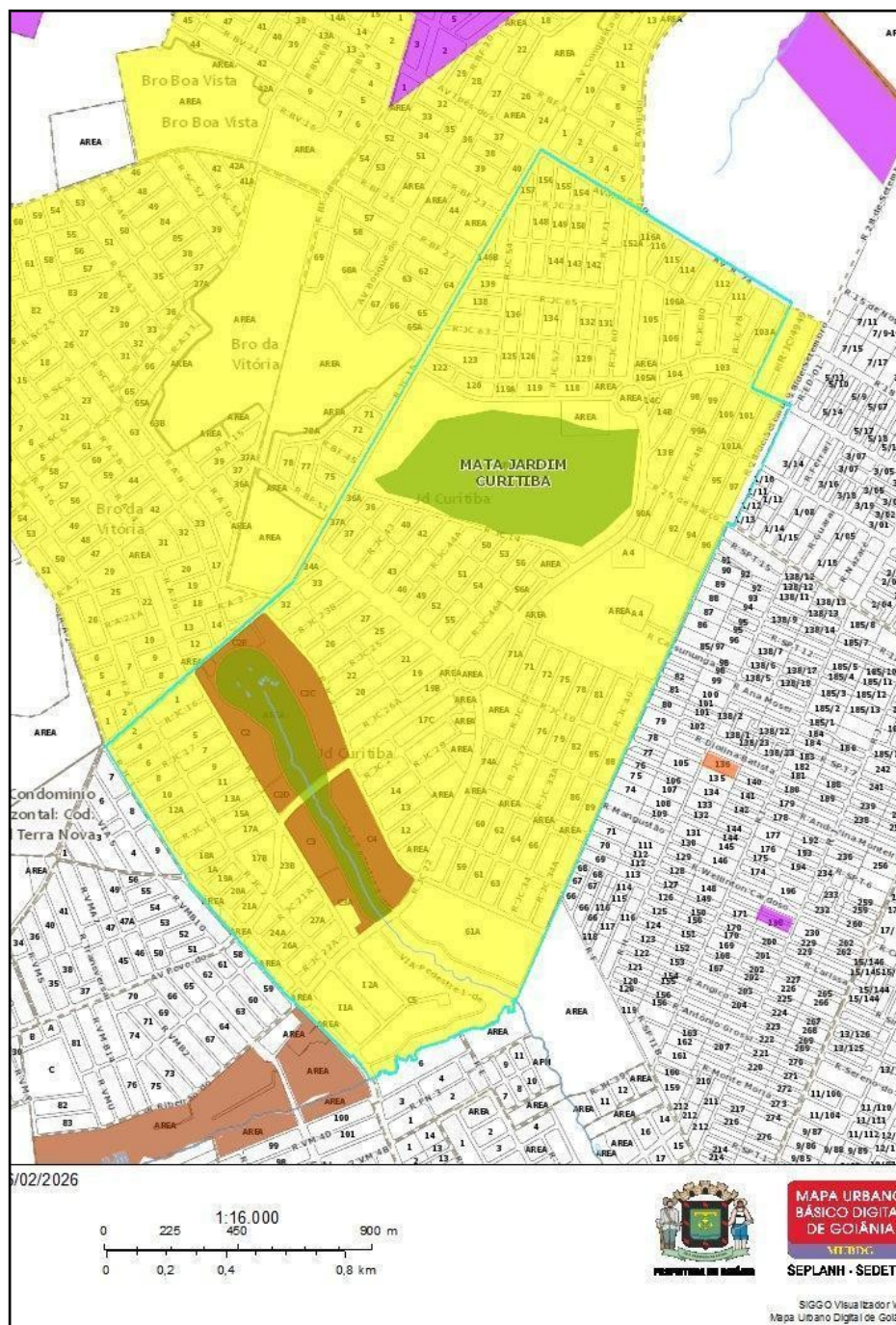
As referências da Agehab e do Governo de Goiás mostram que a regularização no Jardim Curitiba se desenvolveu por chamamentos, cadastramentos e entregas sucessivas de escrituras, além de ter sido tratada como experiência relevante a ponto de gerar apresentação em congresso e divulgação oficial específica. Isso sugere que o caso passou a funcionar como vitrine de uma política pública em curso, o que também ajuda a explicar por que a disputa territorial se desloca da etapa de ocupação para a etapa de implementação e completude da regularização. Em outras palavras, o conflito não desaparece; ele muda de forma e passa a depender da capacidade institucional de dar continuidade ao processo.

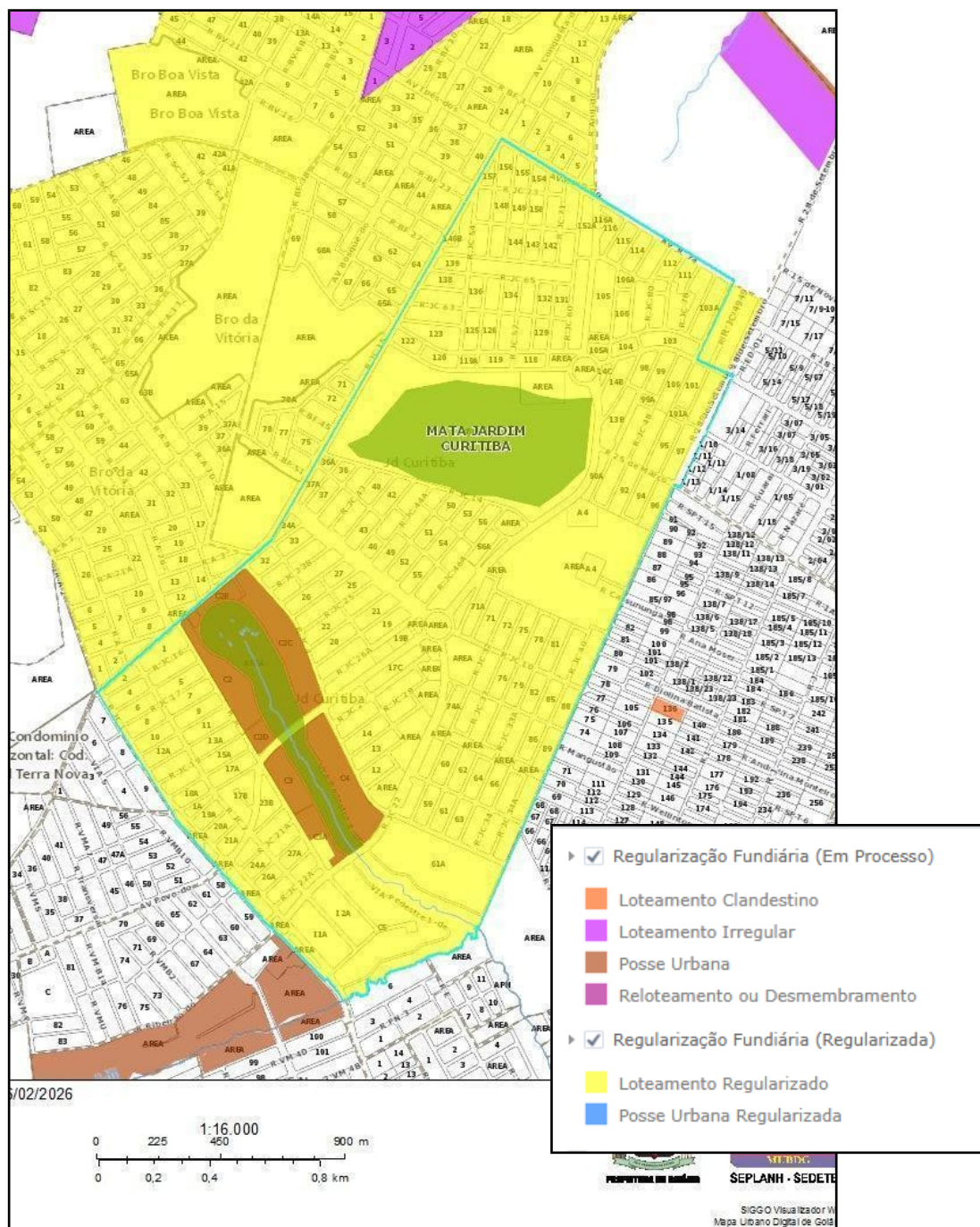
Outro elemento importante é o papel do Trabalho Técnico Social (TTS). A passagem de Coelho (2019) mostra que a correção dos projetos iniciais de intervenção urbana exigiu articulação com lideranças comunitárias, o que revela que a regularização fundiária, para ser efetiva, precisou incorporar conhecimento territorial produzido pelos próprios moradores. Isso aproxima o caso do Jardim Curitiba, em outro registro, daquilo que já havia sido observado no Jardim Nova Esperança: a permanência e a governabilidade do território dependem de algum grau de interlocução com a organização local. A diferença é que, aqui, essa interlocução se

institucionaliza dentro de uma política pública de maior escala e mais fortemente conectada a recursos e programas governamentais.

A Figura 21 é especialmente útil neste subitem porque permite visualizar a situação da regularização fundiária no Jardim Curitiba no ponto em que o caso é analisado. Sua função não é apenas ilustrativa. Ela ajuda a demonstrar, espacialmente, como a política de regularização incide sobre um território extenso e como a formalização deve ser lida em chave territorial, e não apenas jurídica. Em um caso como este, a cartografia é importante porque permite verificar que a regularização envolve recortes internos, estágios distintos de implementação e espacialização concreta da política pública dentro do bairro.

Figura 21 – Jardim Curitiba: situação da regularização fundiária.





Fonte: Prefeitura de Goiânia. Geoprocessamento – Mapa Fácil. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/sing_servicos/geoprocessamento/.

Mesmo com o avanço mais amplo da política, permanece válida a observação de que regularização fundiária não equivale automaticamente a solução total do conflito urbano. A trajetória do Jardim Curitiba sugere que a efetividade do processo depende da integração entre titulação, urbanização e gestão territorial pós-titulação. Sem esse acompanhamento, a política corre o risco de resolver o problema documental sem estabilizar plenamente o território em termos sociais e urbanos.

5.4.5 Diagnóstico atual e projeções

O diagnóstico atual do Jardim Curitiba confirma a singularidade deste estudo de caso no conjunto estudado aqui. Trata-se de um bairro periférico de grande escala, socialmente consolidado e historicamente vinculado a políticas habitacionais estatais, mas que alcançou patamar mais avançado de regularização fundiária do que os demais casos analisados. Essa condição não elimina seus desafios; apenas desloca o foco do problema. No Jardim Curitiba, a questão central já não é apenas o reconhecimento inicial da ocupação, mas a capacidade de sustentar, completar e acompanhar uma regularização de larga escala, articulando titulação, infraestrutura, presença institucional e gestão territorial posterior.

Para interpretar o estágio atual do bairro, convém separar pelo menos três níveis de evidência: o nível operacional, ligado ao andamento dos procedimentos; o nível do alcance social e territorial, ligado ao número de famílias atendidas e às ações mobilizadas; e o nível da integração entre titulação e urbanização, que permite distinguir uma regularização meramente documental de uma regularização com efeitos mais amplos sobre a vida urbana. Essa chave de leitura é particularmente útil porque o próprio caso do Jardim Curitiba foi tratado institucionalmente como experiência de “regularização fundiária plena”, expressão que pressupõe ir além da entrega isolada de escrituras.

No plano operacional, a política estava em fluxo, com diferentes estágios procedimentais convivendo simultaneamente. O Portal Goiás registrava, naquele ciclo, a entrega de mais de 300 escrituras, a coleta de assinaturas em outras 700 para registro em cartório e 1.700 imóveis ainda em processo de regularização. Esse dado é importante porque ajuda a explicar por que, mesmo em um caso avançado, a percepção de demora pode persistir: a regularização não ocorre como evento único e instantâneo, mas como sequência de etapas distribuídas no tempo e no território.

No nível do alcance social e da dimensão territorial, a experiência do bairro ganha ainda mais densidade. Como registrou a Agehab (2019):

O artigo intitulado Regularização Fundiária Plena: A Experiência do Jardim Curitiba destacou o atendimento a 4.827 famílias, quase 20 mil pessoas, com uma série de atividades sociais, culturais e esportivas, além da construção de novos equipamentos sociais e entrega de escrituras para cerca de 2,5 mil moradores que esperaram em média trinta anos pelo documento (AGEHAB, 2019, s.p.).

Essa passagem é especialmente importante porque mostra que o caso do Jardim Curitiba não pode ser reduzido à entrega de documentos. O atendimento a quase 20 mil pessoas, a presença de atividades sociais, culturais e esportivas e a construção de equipamentos

públicos indicam uma política de presença territorial mais ampla, na qual a regularização aparece articulada a outras formas de intervenção urbana e social. Isso ajuda a entender por que o bairro foi qualificado como caso de regularização plena: a política não operou apenas no cartório, mas também na produção de legitimidade pública e na qualificação das condições de vida no território.

Quadro 7 — Jardim Curitiba

Questionamentos	Resultados encontrados	Fonte / observação
a) Por que as ocupações aconteceram neste local?	A Região Noroeste começou a ser ocupada a partir de 1979, em desdobramentos da Fazenda Caveiras; a literatura registra fases sucessivas de ocupações populares no fim dos anos 1970 e início dos 1980, que deram origem a vários bairros do setor, entre eles os “Curitiba”	Ramos (UFG) e ANPUH (2018)
b) O que o local oferecia?	Extensão territorial apta a absorver contingente numeroso de famílias, o que levou, nos anos 1980, à implantação dos bairros Curitiba I–IV “para habitar em torno de oito mil famílias.”	Oliveira (2016)
c) A área seria destinada à preservação ambiental?	Há evidências de incidência e pressão sobre APPs na região; programas públicos de regularização e reassentamento no Jardim Curitiba mencionam famílias em áreas de risco ou de preservação ambiental. Não posso confirmar o perímetro exato de APP dentro do recorte “Jardim Curitiba” sem mapa técnico específico.	AGEHAB/Diário de Goiás (2015)
d) Características das ocupações.	Origem não planejada, com posses/loteamentos populares consolidados ao longo do tempo e posterior regularização fundiária; o Jardim Curitiba é reiteradamente descrito como assentamento antigo e populoso da Região Noroeste.	AGEHAB
e) Endereço (Região da Cidade)	Região Noroeste de Goiânia (classificação oficial do município)	Prefeitura de Goiânia, “Bairros por região” (lista oficial, 2022).
f) Área (da ocupação original)	Referência administrativa: o Anuário Municipal (2013) lista áreas oficiais por bairro, porém a planilha é extensa e nem sempre padroniza subdivisões “Curitiba I–	Anuário Estatístico de Goiânia 2013 (tabelas de população/área por

	IV” em um único agregado.	bairros)
g) Número de famílias (na ocupação original)	Para a implantação dos Curitiba I–IV, a diretriz mencionada na literatura foi “habitar em torno de 8.000 famílias” (anos 1980)	Oliveira (2016)
h) Distância para o Centro	15-17 km de distância. Considerada periférica em relação ao centro tradicional.	Classificação oficial por região (Prefeitura).
i) Houve desocupação?	Não há registro de desocupação em massa; o traço predominante é de regularização fundiária continuada (entregas de escrituras e ações de cadastro) para Curitiba I–IV ao longo da última década.	AGEHAB (notas oficiais de 2022–2025)
j) Qual a ocupação atual?	17.355 habitantes. Bairro populoso e consolidado. Em 2004, os loteamentos do Jardim Curitiba I-IV ainda estavam em processo de regularização. Permanece entre os bairros mais populosos.	Anuário 2013 – “Bairros mais populosos (1991/2000/2010)

Ao mesmo tempo, esse quadro não autoriza uma leitura simplificadora de encerramento completo do conflito. A própria análise de Coelho (2019) mostra que, durante a implementação, surgem preocupações com efeitos pós-titulação, inclusive pressões de mercado e discussões sobre gentrificação. Isso significa que o avanço da regularização não elimina automaticamente novas assimetrias; ele pode produzir outro patamar de disputa, ligado ao valor da terra, à permanência dos moradores e à necessidade de acompanhamento social e institucional depois da entrega dos títulos. No Jardim Curitiba, portanto, o sucesso relativo da política convive com a necessidade de monitorar seus desdobramentos territoriais.

Também por isso, o diagnóstico atual do bairro deve ser lido à luz da relação entre titulação e urbanização. A documentação da Agehab qualifica a experiência como regularização fundiária plena justamente porque as ações combinam dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, além da implantação de equipamentos públicos. Esse aspecto é decisivo para a interpretação do caso, porque mostra que a regularização alcançou maior densidade institucional quando foi capaz de reduzir a distância entre o território regularizado e a cidade formal. O Jardim Curitiba passa a representar, assim, um caso em que a política fundiária se aproxima mais de uma política urbana integrada do que de uma resposta apenas documental.

As projeções para o bairro, por esse motivo, não devem se concentrar na expansão da regularização, mas em sua sustentação e em sua completude. O primeiro eixo projetivo é a continuidade dos procedimentos ainda pendentes, para que a existência de diferentes estágios

administrativos não mantenha parcelas do território em situação intermediária por tempo excessivo. O segundo é o acompanhamento pós-titulação, especialmente em relação a pressões de valorização, reordenação do uso do solo e risco de novas desigualdades internas. O terceiro é a manutenção da articulação entre documento, infraestrutura e presença institucional, já que o próprio caso demonstrou que os melhores resultados surgiram quando a regularização foi acompanhada por obras, equipamentos e trabalho social. Essas projeções decorrem diretamente do modo como a política se materializou no bairro.

O Jardim Curitiba expressa uma modalidade específica do paradoxo da cidade planejada. Ele mostra que a periferia popular pode alcançar patamar mais avançado de regularização quando há articulação institucional, recursos, mediação social e continuidade administrativa. Ainda assim, esse avanço não extingue automaticamente os conflitos; apenas os desloca para outro plano, em que o desafio deixa de ser apenas reconhecer a permanência e passa a ser preservar os efeitos sociais da regularização ao longo do tempo. O caso, portanto, confirma que regularizar não significa apenas titular, mas consolidar territorialmente o reconhecimento conquistado.

5.4.6 Síntese do caso pelos três indicadores

Trata-se de um bairro periférico de grande escala, historicamente vinculado a políticas habitacionais estatais, cuja regularização alcançou patamar mais abrangente do que o observado nos demais casos analisados. Essa condição é particularmente importante porque permite demonstrar que a regularização fundiária, em certos contextos, pode avançar para formas mais integradas de titulação e urbanização quando há articulação institucional suficiente, recursos públicos, continuidade administrativa e mediação social qualificada.

No que se refere ao primeiro indicador, permanência populacional, o Jardim Curitiba apresenta quadro de forte consolidação social e territorial. Desde a formação dos Curitiba I–IV, o bairro foi pensado para abrigar grande número de famílias e, ao longo do tempo, converteu-se em um dos territórios mais populosos da Região Noroeste. O bairro permanece com 17.355 habitantes, sem registro de desocupação em massa e com trajetória marcada por regularização fundiária continuada. Esse dado é importante porque mostra que a permanência não foi episódica nem frágil; ao contrário, o território se estabilizou socialmente antes mesmo de alcançar segurança jurídica plena. No Jardim Curitiba, a regularização não cria a permanência, mas procura formalizar e consolidar uma permanência que já se encontrava densamente produzida no espaço urbano.

Quanto ao segundo indicador, infraestrutura, o caso evidencia nível elevado de

intervenção pública e de integração material do território. As obras de saneamento, esgotamento sanitário, drenagem e mitigação de alagamentos, além da implantação de equipamentos e da conexão das redes do bairro à estrutura urbana mais ampla, mostram que a regularização em Curitiba foi acompanhada por urbanização substantiva. Esse aspecto é decisivo para a comparação, porque o bairro não foi tratado apenas como problema documental. A regularização foi qualificada institucionalmente como regularização fundiária plena, justamente por combinar dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Com isso, o Jardim Curitiba se afasta de um padrão de simples entrega de títulos e se aproxima de uma política urbana mais integrada.

O terceiro indicador, valorização territorial, precisa ser lido de forma mais cautelosa e relacional. O Jardim Curitiba não surge como área central nem valorizada nos mesmos termos do Pedro Ludovico ou do Leste Universitário. Seu processo é diferente: a valorização tende a se intensificar à medida que a regularização avança, a infraestrutura se qualifica e o bairro deixa de ser percebido apenas como periferia precarizada. É por isso que a própria análise de Coelho (2019) chama atenção para os efeitos pós-titulação e para a possibilidade de reconfiguração de disputas de uso do solo, inclusive sob a forma de novas assimetrias internas e pressões de mercado. No caso do Jardim Curitiba, a valorização territorial não é ponto de partida, mas resultado potencial do processo de regularização mais abrangente, o que exige atenção à proteção da permanência dos moradores e ao acompanhamento posterior da política.

A combinação desses três indicadores permite classificar o Jardim Curitiba como caso de alta permanência populacional, alta integração por infraestrutura e valorização territorial em expansão sob efeitos da regularização, em contexto de regularização fundiária mais abrangente do que o observado nos demais bairros da pesquisa. Essa configuração o diferencia claramente dos outros casos. Se o Pedro Ludovico e o Leste Universitário revelam passivos persistentes em áreas já consolidadas e valorizadas, e se o Jardim Nova Esperança expressa a regularização como processo de longa duração em território de ocupação coletiva, o Jardim Curitiba mostra a hipótese em que a política fundiária avançou de forma mais ampla, justamente por estar apoiada em desenho institucional robusto, recursos, presença estatal continuada e trabalho social articulado.

Esse arranjo ajuda a responder à pergunta comparativa central do capítulo: por que esse caso foi regularizado em grau mais amplo e não outros? A resposta está menos em alguma característica isolada do bairro e mais na convergência entre fatores institucionais e territoriais. O Jardim Curitiba reunia escala suficiente para justificar política estruturada, presença estatal desde a origem, possibilidade de mobilizar recursos do PAC, atuação decisiva da Agehab e do

Trabalho Técnico Social, além de capacidade administrativa para transformar a regularização em agenda de implementação continuada. Em outras palavras, o bairro avançou mais porque a política pública conseguiu operar nele não apenas como resposta documental, mas como intervenção territorial articulada. É justamente isso que a banca pediu para explicitar quando cobrou que a comparação respondesse não só como os casos foram regularizados, mas também por que alguns avançaram e outros não.

Por outro lado, o caso também mostra que o avanço da regularização não elimina a necessidade de acompanhamento. Mesmo no cenário mais abrangente do capítulo, a política segue dependente de continuidade administrativa, completude procedimental e atenção aos efeitos posteriores da titulação e da valorização. Esse dado é importante porque impede que o Jardim Curitiba seja tratado como caso “resolvido” em sentido absoluto. O que ele representa, na verdade, é o ponto em que a regularização mais se aproximou de uma política urbana integrada, sem deixar de exigir gestão territorial e social no pós-regularização.

5.5 Quadros comparativos dos estudos de caso

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo demonstra que os quatro estudos de caso não podem ser compreendidos como exemplos isolados de regularização fundiária em Goiânia. Cada bairro expressa uma forma específica de articulação entre origem da ocupação, posição na estrutura urbana, tipo de irregularidade, meios de regulação e grau de integração à cidade formal. Por essa razão, a comparação sistemática entre os casos torna-se indispensável para que a leitura não se reduza a descrições paralelas, mas permita identificar diferenças tipológicas, padrões recorrentes e condicionantes explicativos do avanço — ou da limitação — da regularização fundiária no município.

Os quadros apresentados a seguir cumprem justamente essa função. O Quadro 8 organiza uma síntese comparativa das ocupações, permitindo visualizar de forma mais direta elementos como origem histórica, natureza do conflito, escala territorial e posição relativa de cada bairro na cidade. Já o Quadro 9 aprofunda essa leitura por meio de uma matriz analítica que articula os estudos de caso às categorias centrais da pesquisa, especialmente permanência populacional, infraestrutura, valorização territorial, tipo de irregularidade e instrumentos de regularização mobilizados. Em conjunto, esses quadros transformam a comparação em ferramenta interpretativa e permitem responder com maior precisão à questão central do capítulo.

Quadro 8 — Quadro comparativo das ocupações

Questionamentos	Setor Pedro Ludovico	Setor Leste Universitário	Jardim Nova Esperança	Jardim Curitiba
a) Por que as ocupações aconteceram neste local?	Canteiro de obras da nova capital; pressão por permanecer próximo ao trabalho e tolerância estatal inicial.	Apropriações progressivas ao longo do vale do Córrego Botafogo, associadas à expansão para leste e à centralidade do entorno. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	Ocupação coletiva iniciada em 1979 em área vinculada à Fazenda Caveiras, com autoconstrução e abertura de ruas pelos moradores. (BARROSO, 2014).	Consolidação na Região Noroeste em fases, associada a desdobramentos da Fazenda Caveiras e à implantação dos bairros Curitiba I-IV nos anos 1980. (RAMOS; NUNES, 2018; DE OLIVEIRA; COSTA E SILVA, 2016).
b) O que o local oferecia?	Proximidade aos canteiros, à futura BR-153 e à Av. 85; promessa de doação/venda subsidiada aos já instalados.	Proximidade imediata do Centro e de equipamentos universitários; demanda residencial e de serviços em área bem conectada. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	Vazio urbano periférico com possibilidade de loteamento popular e expansão por autoconstrução; acesso a eixos viários regionais. (BARROSO, 2014).	Grande extensão territorial para absorção de famílias e formação de bairros em larga escala. (DE OLIVEIRA; COSTA E SILVA, 2016).
c) A área seria destinada à preservação ambiental?	Sim, margens de APP dos córregos; Janssen já defendia preservar as nascentes do Areião.	Sim. Incidência de APP do Córrego Botafogo em área urbana, com ocupações consolidadas em trechos de vale. (BRASIL, 2012; HORA et al., 2016).	Sim. Incidência de APP associada ao Córrego Caveiras e sua microbacia, com pressão/ocupação em áreas ciliares. (PEREIRA, 2016).	Há registros de famílias e trechos associados a áreas de risco/APP em programas e ações públicas, exigindo compatibilização entre permanência e segurança ambiental. (DIÁRIO DE GOIÁS, 2015; BRASIL, 2012).
d) Características	Ranchos de	Adensamento	Autoconstrução	Assentamento

das ocupações.	madeira/palha (anos 1930); barracões (anos 1940); retificação/loteamento em 1958.	contínuo e consolidação de usos residenciais e institucionais, com conflitos recorrentes em trechos de vale e APP. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	e consolidação progressiva; conflitos fundiários e tentativas de conter novas invasões no início dos anos 1980. (BARROSO, 2014; GOMES, 2018).	populoso e consolidado em etapas, com posterior regularização e urbanização; heterogeneidade interna por escala e história de ocupação. (MELO et al., 2020).
e) Endereço (Região da Cidade)	Região Sul; limites originais entre Av. Circular (N) e BR-153 (S), com Botafogo a Leste e Av. 85/Oeste.	Porção leste/central de Goiânia, contígua ao Centro histórico.	Região Noroeste de Goiânia. (BARROSO, 2014).	Região Noroeste de Goiânia (Curitiba I–IV). (DE OLIVEIRA; COSTA E SILVA, 2016).
f) Área (da ocupação original)	Estimativa $\approx$ 200 ha (7.243 lotes $\times$ 250–300 m ²).	Não localizado dado consolidado de área inicial nas fontes consultadas.	Não localizado dado consolidado de área inicial nas fontes consultadas.	Não localizado dado consolidado de área inicial nas fontes consultadas.
g) Número de famílias (na ocupação original)	Cadastro de 621 domicílios/“imóveis sobrepostos” em 1957–1958.	Não localizado dado consolidado de famílias no marco inicial nas fontes consultadas.	Não localizado dado consolidado de famílias no marco inicial nas fontes consultadas.	$\approx$ 8.000 famílias (Curitiba I–IV, implantação dos anos 1980). (DE OLIVEIRA; COSTA E SILVA, 2016).
h) Distância para o Centro	$\approx$ 2,5 km em linha reta.	Contíguo ao Centro histórico (distância curta).	Periferia Noroeste (distância elevada em relação ao Centro).	Periferia Noroeste (distância elevada em relação ao Centro).
i) Houve desocupação?	Não. O Estado desistiu da remoção em massa e doou lotes (1960–1962).	Não localizado registro de desocupação massiva nas fontes consultadas; o conflito aparece tratado por ações pontuais e regularizações	Não. O bairro se consolidou; houve ações de contenção de novas ocupações e negociação ao longo do tempo. (BARROSO, 2014).	Há registros de reassentamentos/intervenções pontuais associados a áreas de risco/APP no contexto de ações públicas; não há

		seletivas.		indício de desocupação integral do bairro. (DIÁRIO DE GOIÁS, 2015; GOIÁS, 2019a).
--	--	------------	--	---

Quadro 9 — Matriz comparativa analítica dos estudos de caso

Crítérios analíticos	Setor Pedro Ludovico	Setor Leste Universitário	Jardim Nova Esperança	Jardim Curitiba
1) Gênese e temporalidade do conflito	Ocupação espontânea desde 1933; consolidação e doação/regularização nos anos 1950–1980. (SILVA, 2024).	Conflitos por consolidação progressiva em vale/APP, sem marco único. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	Ocupação coletiva em 1979, com autoconstrução e organização comunitária. (BARROSO, 2014).	Implantação/ocupações populares na década de 1980 (Curitiba I–IV), em dinâmica noroestina. (DE OLIVEIRA; COSTA E SILVA, 2016; RAMOS; NUNES, 2018).
2) Matriz fundiária e dominialidade	Terras estaduais vagas; regularização por doação de lotes e cadastramento. (SILVA, 2024).	Mista: tecido formal/institucional e conflitos em faixas de APP e bordas de vale. (HORA et al., 2016).	Origem vinculada a área de fazenda (matriz privada/rural) e disputa dominial. (BARROSO, 2014).	Território de grande escala com múltiplas etapas; demanda articulação Estado–município–registro. (MELO et al., 2020).
3) Vetor de produção do espaço	Autoconstrução inicial; posterior desenho urbanístico (retificação/parcelamento) e infraestrutura pública. (SILVA, 2024).	Adensamento central e institucional, com ocupações marginais em vale/APP e requalificações pontuais. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	Autoconstrução e mutirões comunitários; urbanização incremental por pressão social. (BARROSO, 2014).	Autoconstrução + programas públicos/regularização em massa; heterogeneidade interna por escala. (MELO et al., 2020).
4) Centralidade, infraestrutura e pressão de valorização	Proximidade ao Centro (≈2,5 km) e consolidação como subcentralidade; pressão de	Centralidade elevada e infraestrutura consolidada; pressão por renovação/vertical	Periferia Noroeste; infraestrutura construída por camadas e valorização	Periferia Noroeste; integração urbana depende de ciclos de investimento

	valorização. (SILVA, 2024).	ização. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	desigual no tempo. (BARROSO, 2014).	público e políticas continuadas. (RAMOS; NUNES, 2018).
5) Condicionantes socioambientais	Incidência de APP em córregos Botafogo/Areião; necessidade de preservar nascentes. (SILVA, 2024; BRASIL, 2012).	APP do Córrego Botafogo como restrição central do conflito/regularização. (BRASIL, 2012; HORA et al., 2016).	Pressão sobre APP do Córrego Caveiras (microbacia), com passivo ambiental urbano. (PEREIRA, 2016).	Presença de trechos com risco/APP e necessidade de soluções combinadas (inclusive reassentamento pontual). (DIÁRIO DE GOIÁS, 2015; BRASIL, 2012).
6) Instrumentos e políticas mobilizados	Doação/regularização de lotes e implantação de infraestrutura (1950–1980), com formalização do bairro. (SILVA, 2024).	Regulação municipal/ambiental e regularizações seletivas; REURB como matriz procedimental para perímetros específicos. (BRASIL, 2017).	Respostas graduais (cadastramento/serviços) e perspectiva contemporânea de REURB para titulação e registro. (BRASIL, 2017; BARROSO, 2014).	Programas de regularização e urbanização em larga escala, com padronização procedimental pós-REURB. (MELO et al., 2020; GOIÁS, 2019a).
7) Governança e arranjos institucionais	Atuação estadual e municipal na regularização e infraestrutura; coordenação para doações/cadastros. (SILVA, 2024).	Predomínio de gestão municipal e órgãos ambientais; disputas envolvendo múltiplos usos urbanos e interesses. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	Negociação Estado–município–comunidade; protagonismo comunitário na implantação e demandas por urbanização. (BARROSO, 2014).	Maior dependência de coordenação com órgãos estaduais (ex.: AGEHAB) e cartórios, pela escala e pelo desenho programático. (MELO et al., 2020).
8) Principais gargalos	Sobreposições/imóveis e ajuste urbanístico em área originalmente informal; passivos em APP. (SILVA, 2024).	Compatibilização APP–ocupação consolidada; custos técnicos/políticos de correções e regularização	Entraves dominiais + déficits de infraestrutura; gestão de áreas sensíveis e contenção de	Escala do território, entraves registrários e tratamento de risco/APP; necessidade de

		seletiva. (HORA et al., 2016).	novas ocupações. (BARROSO, 2014; PEREIRA, 2016).	reassentamentos pontuais e governança contínua. (MELO et al., 2020; DIÁRIO DE GOIÁS, 2015).
9) Resultados observáveis da regularização	Permanência assegurada e infraestrutura consolidada; bairro plenamente integrado ao tecido urbano. (SILVA, 2024).	Infraestrutura consolidada, mas conflitos persistem em trechos de APP; resultados mais pontuais do que massivos. (ROCHA; PASQUALETTO; NUNES, 2021).	Bairro consolidado e reconhecido, com avanços graduais; regularização depende de projeto completo e registro. (BARROSO, 2014; BRASIL, 2017).	Experiência documentada de “regularização fundiária plena”, com avanços registrários e urbanização associada. (MELO et al., 2020).
10) Leitura pelos indicadores do capítulo (permanência, infraestrutura, valorização)	Alta permanência + infraestrutura alta + valorização crescente: requer salvaguardas para evitar deslocamento indireto. (SILVA, 2024).	Permanência tensionada por APP e valorização; infraestrutura alta; regularização seletiva é chave para reduzir conflitos. (HORA et al., 2016).	Permanência como eixo central + infraestrutura em consolidação; valorização desigual; regularização deve acoplar titulação e urbanização. (BARROSO, 2014).	Permanência e segurança jurídica dependem de programas contínuos; infraestrutura por ciclos; valorização interna desigual pela escala. (MELO et al., 2020).

A comparação evidencia, em primeiro lugar, uma diferença clara entre bairros centrais ou consolidados e bairros periféricos de origem popular. O Setor Pedro Ludovico e o Setor Leste Universitário mostram que a insegurança fundiária pode persistir em áreas plenamente inseridas na malha urbana, onde o conflito se associa mais diretamente a passivos dominiais, sobreposições registrais, pressão locacional e condicionantes ambientais. Nesses casos, a regularização tende a ser mais sensível à valorização do solo e à necessidade de compatibilização entre permanência, uso urbano intensivo e estabilidade jurídica. Em outra direção, Jardim Nova Esperança e Jardim Curitiba revelam trajetórias periféricas, em que a ocupação coletiva, a autoconstrução, a urbanização progressiva e a mediação estatal tardia se tornam elementos centrais para a compreensão do processo fundiário.

A leitura comparativa também permite perceber que a origem do território influencia

diretamente o formato da regularização. Nos bairros centrais, a cidade já se encontra materialmente consolidada quando os conflitos fundiários se tornam mais visíveis, de modo que a política de regularização opera sobre tecido urbano maduro, porém juridicamente incompleto. Nos bairros periféricos, ao contrário, a regularização se desenvolve em paralelo à própria produção da urbanização, o que significa que permanência, infraestrutura e titulação são disputadas de forma mais entrelaçada desde o início. Essa diferença ajuda a explicar por que a regularização não assume a mesma temporalidade nem produz os mesmos efeitos em todos os casos.

Outro aspecto que se destaca é o papel dos instrumentos e meios de regularização. Nos casos centrais, predominam problemas ligados à compatibilização dominial, a litígios localizados e à necessidade de articulação entre planejamento urbano, regulação ambiental e procedimentos fundiários. Nos casos periféricos, ganham relevo mecanismos como demarcação, cadastro, doação de lotes, urbanização progressiva, regularização de interesse social e, no caso do Jardim Curitiba, políticas de maior escala articuladas a recursos do PAC, à atuação da Agehab e ao Trabalho Técnico Social. Isso mostra que a regularização, em Goiânia, não depende apenas da existência de lei, mas da combinação concreta entre capacidade administrativa, instrumentos disponíveis, recursos e características do território sobre o qual a política incide.

A partir dos quadros comparativos, torna-se possível responder com mais clareza à pergunta que orienta esta etapa da pesquisa: por que esses casos foram regularizados — ou avançaram mais em regularização — e não outros? A comparação sugere que o avanço não decorre de fator único. Ele resulta da convergência entre cinco elementos: i) grau de consolidação social da permanência; ii) legibilidade administrativa do território, com cadastro e delimitação minimamente confiáveis; iii) capacidade de mobilização institucional do poder público; iv) disponibilidade de instrumentos jurídicos e urbanísticos compatíveis com o tipo de irregularidade; e v) posição urbana do bairro, que pode tanto favorecer quanto dificultar a implementação da política fundiária. Em termos práticos, bairros altamente consolidados e politicamente incontornáveis, ou territórios capazes de mobilizar recursos e coordenação institucional mais robustos, tendem a apresentar maior avanço relativo da regularização.

Nesse panorama, o Jardim Curitiba aparece como o caso de maior avanço, justamente porque reuniu escala territorial, presença estatal desde a origem, mobilização de recursos, continuidade administrativa e integração entre documento, infraestrutura e trabalho social. O Jardim Nova Esperança avançou por outra via: a força da ocupação coletiva, da organização comunitária e da permanência construída sob conflito tornou o bairro politicamente

incontornável, embora a regularização tenha seguido trajetória mais longa e desigual. Já o Setor Pedro Ludovico e o Setor Leste Universitário mostram que, em áreas centrais e valorizadas, a regularização pode encontrar obstáculos persistentes mesmo onde a urbanização material já se consolidou, pois a estabilidade fundiária passa a depender de soluções mais sensíveis do ponto de vista dominial, registral, ambiental e institucional.

O ganho analítico dessa comparação está em demonstrar que a regularização fundiária, em Goiânia, não é um processo uniforme nem linear. Ela varia conforme a história da ocupação, o lugar do bairro na estrutura urbana, a forma de participação do Estado e a capacidade de articular documento, urbanização e permanência. Os quadros comparativos, por isso, não exercem função meramente ilustrativa.

5.5.1 Síntese comparativa e resposta ao objetivo do capítulo

A comparação entre os quatro estudos de caso permite responder ao objetivo deste capítulo com maior precisão analítica. O exame do Setor Pedro Ludovico, do Setor Leste Universitário, do Jardim Nova Esperança e do Jardim Curitiba demonstra que a regularização fundiária em Goiânia não segue trajetória uniforme, nem pode ser explicada por um único fator. Ao contrário, os casos revelam combinações distintas entre origem da ocupação, posição na estrutura urbana, perfil da irregularidade, instrumentos mobilizados e capacidade institucional de implementação, o que confirma a necessidade de uma leitura tipológica e relacional da política fundiária.

No primeiro plano comparativo, destacam-se os bairros centrais ou consolidados e os bairros periféricos de origem popular. O Setor Pedro Ludovico e o Setor Leste Universitário mostram que a insegurança fundiária pode persistir em áreas plenamente inseridas na malha urbana, onde a cidade já se consolidou materialmente, mas a estabilização dominial permanece incompleta. Nesses casos, a regularização se confronta com passivos registrais, litígios pontuais, pressão locacional e, no caso do Leste Universitário, condicionantes socioambientais particularmente sensíveis. Em outra direção, Jardim Nova Esperança e Jardim Curitiba evidenciam trajetórias periféricas, em que ocupação coletiva, autoconstrução, urbanização progressiva e mediação estatal tardia se tornam elementos centrais para a compreensão da regularização fundiária.

Outro padrão relevante aparece na relação entre tipo de irregularidade e meios de regularização. Nos casos centrais, a questão fundiária não decorre de ausência generalizada de cidade, mas da permanência de entraves jurídicos e territoriais em áreas já infraestruturadas e valorizadas. Já nos bairros periféricos, a regularização se desenvolve em paralelo à própria

construção do bairro como espaço urbano: primeiro pela ocupação, depois pelo cadastro, pela urbanização, pela doação ou titulação e, mais tarde, por instrumentos mais amplos de regularização. Essa diferença ajuda a compreender por que os caminhos institucionais não coincidem: a regularização do Pedro Ludovico e do Leste Universitário tende a operar sobre passivos concentrados em tecido urbano maduro, enquanto a do Nova Esperança e do Curitiba se articula à consolidação material e social do território periférico.

A dimensão socioambiental também se revelou decisiva para a comparação, sobretudo no Setor Leste Universitário e, em menor grau, em outras áreas sensíveis da cidade. Como registram Hora et al. (2016):

As áreas de preservação permanente (APP) são de relevância inquestionável na proteção dos recursos hídricos, evitando assoreamento, erosões, contaminações e uma série de eventuais complicações ambientais. Entretanto, as ocupações irregulares em APPs se tornaram comuns diante do processo de urbanização das cidades brasileiras (HORA et al., 2016, p. 99).

Essa passagem é especialmente importante para a síntese comparativa porque mostra que o conflito fundiário, em Goiânia, não se limita à dimensão dominial. Em vários momentos, a decisão sobre a regularização depende da viabilidade técnica e ambiental do assentamento, o que desloca o problema para além da simples titulação. Nos casos em que APPs, fundos de vale e restrições urbanísticas se sobrepõem ao uso consolidado do solo, a política fundiária precisa combinar permanência, adequação urbanística e compatibilização ambiental. Isso torna a regularização mais lenta, mais disputada e, muitas vezes, mais dependente de capacidade técnica e institucional qualificada.

A comparação também evidencia o peso da capacidade institucional na produção dos resultados. O Jardim Curitiba avançou mais amplamente porque reuniu um conjunto de condições favoráveis: forte presença estatal desde a origem, mobilização de recursos do PAC, atuação decisiva da Agehab, trabalho técnico social e articulação entre titulação, infraestrutura e presença pública continuada. Já o Jardim Nova Esperança avançou em outra lógica: a força da ocupação coletiva, da organização comunitária e da permanência construída sob conflito tornou o bairro politicamente incontornável, o que impulsionou medidas de cadastro, doação e posterior regularização. Em contraste, o Setor Pedro Ludovico e o Setor Leste Universitário mostram que a centralidade urbana não acelera necessariamente a regularização; em certos casos, ela a torna mais sensível a litígios dominiais, sobreposições registraes, valor locacional e restrições socioambientais.

A partir desses elementos, a resposta ao objetivo do capítulo torna-se mais clara: a

regularização fundiária em Goiânia depende da convergência entre permanência socialmente consolidada, legibilidade administrativa do território, instrumentos jurídicos e urbanísticos compatíveis com o tipo de irregularidade, capacidade estatal de implementação e posição urbana do bairro. Onde esses fatores se combinaram de forma mais robusta, como no Jardim Curitiba, a política avançou para uma integração mais ampla entre documento, infraestrutura e presença institucional. Onde a combinação foi parcial, como nos demais casos, a regularização permaneceu mais fragmentada, desigual ou incompleta.

Desse modo, o capítulo demonstra que titulação isolada é critério insuficiente para avaliar a efetividade da regularização fundiária. O que importa, em termos comparativos, é observar se o processo reduziu vulnerabilidades, estabilizou a permanência, ampliou o acesso à infraestrutura e integrou o território à cidade de forma mais consistente. Essa conclusão dialoga diretamente com o marco normativo da REURB e com a necessidade de compreender a regularização como política multifinalitária, e não apenas como resposta cartorial ao conflito fundiário.

5.5.2 Recomendações normativas e gerenciais derivadas dos estudos de caso

A comparação entre os quatro estudos de caso permite extrair recomendações normativas e gerenciais voltadas ao aperfeiçoamento da regularização fundiária em Goiânia. Essas recomendações não decorrem de abstrações genéricas, mas da observação de trajetórias concretas nas quais a política fundiária produziu resultados distintos conforme variavam a posição urbana do bairro, o tipo de irregularidade, a capacidade institucional do poder público e o grau de articulação entre titulação, infraestrutura, proteção da permanência e gestão territorial. O principal aprendizado do capítulo é que a regularização tende a produzir efeitos mais robustos quando opera como política urbana integrada, e não como resposta isolada de natureza exclusivamente documental.

No plano normativo, a primeira recomendação é reforçar a compreensão da regularização fundiária como política multifinalitária, combinando dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. A comparação mostrou que a titulação isolada é insuficiente para responder à complexidade dos conflitos fundiários em Goiânia. Nos bairros centrais, como Setor Pedro Ludovico e Setor Leste Universitário, a regularização depende de compatibilização entre dominialidade, valor locacional, restrições registrais e condicionantes socioambientais. Nos bairros periféricos, como Jardim Nova Esperança e Jardim Curitiba, a titulação só produz efeitos mais consistentes quando articulada à urbanização progressiva, à infraestrutura e à proteção da permanência. Por isso, recomenda-se que os instrumentos locais

e os fluxos administrativos da política fundiária sejam formulados sempre em diálogo com a política urbana, a política habitacional e a gestão ambiental do território.

A segunda recomendação normativa é fortalecer, no âmbito municipal, critérios mais claros de tipificação dos casos, distinguindo com maior precisão: i) passivos dominiais em áreas centrais e consolidadas; ii) ocupações populares periféricas em processo de consolidação; iii) territórios com incidência de APP ou outras restrições ambientais relevantes; e iv) bairros de grande escala com regularização em curso ou continuada. Essa tipificação é importante porque a análise comparativa demonstrou que o mesmo repertório normativo não produz os mesmos efeitos em realidades territoriais distintas. A banca, inclusive, cobrou expressamente a sistematização dessas diferenças tipológicas para evitar descrição paralela e tornar mais inteligível por que certos casos avançaram mais do que outros.

A terceira recomendação normativa é consolidar fluxos locais que priorizem a segurança da permanência combinada com proteção contra efeitos pós-titulação socialmente regressivos. Em bairros periféricos populares, a formalização pode conviver com novas pressões de mercado e com risco de reconfiguração do uso do solo. Em áreas centrais, por sua vez, a valorização urbana já torna a permanência mais sensível desde o início. Nesses contextos, é recomendável que a política fundiária seja acompanhada de salvaguardas urbanísticas e sociais que reduzam a distância entre regularização formal e efetivação do direito à cidade, evitando que a titulação acabe por produzir novas vulnerabilidades territoriais.

No plano gerencial, a principal recomendação é estruturar a regularização por rotas procedimentais diferenciadas, de acordo com o perfil do caso. Os estudos mostraram que a gestão pública ganha eficiência quando consegue distinguir bairros que exigem atuação predominantemente registral e dominial, bairros que demandam forte componente de urbanização e infraestrutura, e bairros em que a mediação ambiental e o trabalho técnico social se tornam centrais. Isso significa que o desenho gerencial da política não deve partir de um fluxo único e indiferenciado, mas de arranjos administrativos compatíveis com a natureza territorial do conflito. Esse ponto responde diretamente à pergunta comparativa da banca sobre por que alguns casos foram regularizados e outros não: a gestão tende a avançar mais quando a política consegue ajustar instrumentos e rotinas ao tipo concreto de irregularidade.

A segunda recomendação gerencial é fortalecer a legibilidade administrativa do território. Em praticamente todos os casos, o avanço da regularização dependeu da existência de cadastro confiável, delimitação espacial clara, identificação dos ocupantes e documentação mínima capaz de sustentar tanto os atos administrativos quanto os procedimentos registrais. Onde o território se tornou legível — seja por mapeamento, cadastro, demarcação, organização

de quadras ou coordenação entre órgãos — a política conseguiu avançar com mais consistência. Por isso, recomenda-se que o Município trate cadastro, cartografia e atualização territorial não como etapas auxiliares, mas como infraestrutura administrativa indispensável à regularização.

A terceira recomendação gerencial é institucionalizar com maior força o Trabalho Técnico Social e os mecanismos permanentes de interlocução com lideranças e moradores. O caso do Jardim Curitiba mostrou que a política alcançou melhores resultados quando projetos iniciais puderam ser ajustados com base no conhecimento territorial da população e quando houve mediação social qualificada na implementação. O Jardim Nova Esperança, por sua vez, revelou que a própria permanência e a governabilidade do território dependeram, desde a origem, de organização comunitária, comunicação local e redes de solidariedade. Esses elementos sugerem que a regularização se torna mais efetiva quando incorpora a dimensão social como parte do seu núcleo de implementação, e não apenas como etapa acessória ou protocolar.

A quarta recomendação gerencial é integrar de modo mais sistemático a regularização fundiária à agenda de infraestrutura e requalificação urbana, especialmente em bairros periféricos extensos e em áreas com fragilidade ambiental. Os estudos de caso evidenciaram que a regularização produz resultados mais robustos quando caminha junto com drenagem, saneamento, mitigação de riscos, equipamentos públicos e melhoria da habitabilidade. O exemplo do Jardim Curitiba é particularmente elucidativo nesse sentido, mas a mesma lógica aparece, em gradações diferentes, nos demais bairros. Por isso, recomenda-se que a política fundiária seja planejada em ciclos articulados com obras e serviços urbanos, evitando a dissociação entre documento, território e vida cotidiana.

A quinta recomendação gerencial é criar rotinas de monitoramento pós-regularização, sobretudo em áreas sujeitas à valorização rápida, pressões de mercado ou recomposição intensa do uso do solo. A comparação mostrou que a regularização bem-sucedida não termina com a entrega do título. Em alguns casos, é justamente nesse momento que se abrem novos problemas: pressão imobiliária, reordenação dos usos, fragilização da permanência dos ocupantes originais ou persistência de déficits de infraestrutura. Nessa perspectiva, a política fundiária deve incorporar mecanismos de acompanhamento e avaliação de impacto, para verificar se a formalização está efetivamente reduzindo vulnerabilidades e ampliando integração socioespacial. Esse ponto também dialoga com a própria orientação da banca, que pediu leitura mais interpretativa e atenção às implicações gerenciais dos achados.

Por fim, as evidências do capítulo sugerem uma recomendação transversal: a

regularização fundiária deve ser tratada, no Município, como política de Estado e não apenas de gestão, com continuidade administrativa, coordenação interinstitucional e capacidade de mobilizar instrumentos ao longo do tempo. Os casos analisados mostram que os melhores resultados surgem quando há sequência de ações, integração entre níveis e órgãos de governo e persistência institucional suficiente para transformar uma permanência socialmente construída em reconhecimento jurídico mais completo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu de uma questão central: como a regularização fundiária urbana opera, em Goiânia, diante da distância persistente entre a promessa normativa de ordenação da cidade e a realidade histórica de produção de informalidade, conflito e desigualdade territorial? Ao longo da pesquisa, tornou-se possível sustentar que a regularização fundiária, no contexto goianiense, não pode ser compreendida como expediente meramente técnico de titulação nem como etapa final e neutra de formalização dominial. Trata-se, antes, de um processo historicamente condicionado, juridicamente mediado e territorialmente desigual, por meio do qual o Estado reconhece, administra, reorganiza ou estabiliza conflitos produzidos no próprio curso da urbanização.

É justamente nesse ponto que o argumento central da dissertação se confirma. O caso de Goiânia evidencia o paradoxo da cidade planejada: a capital concebida sob o signo da racionalidade urbanística, da ordem territorial e da modernização não impediu a produção continuada de ocupações irregulares, disputas fundiárias e formas desiguais de acesso à terra urbana. Ao contrário, sua trajetória demonstra que o planejamento formal conviveu com processos persistentes de periferização, autoconstrução, ocupação coletiva, incorporação desigual de áreas à malha urbana e posterior necessidade de intervenção regularizatória. A cidade planejada, portanto, não se opõe simplesmente à informalidade; ela também a produz, a desloca, a tolera seletivamente e, em momento posterior, busca administrá-la por instrumentos jurídicos e administrativos de regularização. Essa leitura mais ampla permite compreender que a irregularidade urbana não constitui exceção à história de Goiânia, mas dimensão constitutiva de sua formação territorial.

O percurso teórico desenvolvido no primeiro capítulo foi decisivo para essa conclusão. Ao articular direito à cidade, função social da propriedade e conflito urbano, a pesquisa demonstrou que a regularização fundiária não pode ser avaliada apenas pela ótica da conformação documental da propriedade. Seu sentido jurídico e político depende da capacidade de enfrentar desigualdades de acesso à terra, de produzir permanência socialmente legítima, de compatibilizar ocupação e urbanização e de distribuir, de forma menos assimétrica, benefícios e ônus do processo urbano. Nessa perspectiva, a regularização deixa de ser lida como procedimento administrativo isolado e passa a ser examinada como política urbana situada no cruzamento entre reconhecimento, permanência, infraestrutura, governança territorial e disputa sobre o valor do solo.

A reconstrução histórico-legislativa desenvolvida ao longo da dissertação também mostrou que a ampliação do repertório normativo brasileiro foi relevante, mas insuficiente para

resolver, por si só, os impasses da informalidade urbana. A consolidação constitucional da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade e, mais recentemente, a REURB ampliaram instrumentos, procedimentos e possibilidades de intervenção. Ainda assim, o caso de Goiânia indica que a existência formal desses mecanismos não assegura automaticamente integração socioespacial, redução de conflitos ou permanência efetiva das populações envolvidas. A normatividade importa, mas seus resultados dependem da forma como ela se articula com capacidades institucionais, prioridades político-administrativas, condições territoriais concretas e trajetórias históricas específicas de ocupação.

Nesse sentido, o exame da expansão urbana de Goiânia permitiu compreender que os passivos fundiários não surgiram de maneira episódica ou residual. Eles se estruturaram no interior de um processo mais amplo de crescimento desigual da cidade. A periodização adotada ao longo do trabalho mostrou que diferentes momentos da urbanização goianiense produziram também diferentes formas de irregularidade e distintos modos de intervenção estatal: a expansão periférica das décadas de 1960 e 1970, as respostas centralizadas e seletivas do período autoritário, a reconfiguração normativa posterior à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade, e a reorganização contemporânea promovida pela REURB. Essa sucessão de marcos evidencia que a regularização fundiária não pode ser separada da história da expansão urbana; ela é, em larga medida, uma resposta tardia a formas de ocupação e desigualdade produzidas ao longo dessa própria expansão.

A análise comparativa dos quatro estudos de caso reforçou de modo particularmente claro esse argumento. A comparação demonstrou que a regularização fundiária, em Goiânia, não depende apenas da existência abstrata de instrumentos legais, mas da convergência entre localização urbana, grau de consolidação da ocupação, natureza do conflito, disponibilidade documental, pressão social, capacidade institucional e prioridade atribuída pelo poder público a cada situação. Casos mais integrados à malha urbana, com maior visibilidade institucional ou maior possibilidade de enquadramento jurídico, tendem a apresentar trajetórias relativamente mais avançadas de regularização. Já contextos marcados por entraves dominiais mais complexos, baixa centralidade, precariedade documental ou menor prioridade estatal tendem a produzir processos mais lentos, fragmentários ou instáveis. A resposta à pergunta comparativa que orientou esta dissertação, portanto, não reside em um fator isolado, mas na combinação de condicionantes históricos, territoriais, jurídicos e administrativos.

Essa constatação permite avançar um passo na interpretação do problema. A regularização fundiária não opera como aplicação linear e homogênea da lei sobre territórios previamente dados. Ela funciona como processo seletivo. O Estado não intervém da mesma

forma em todos os conflitos, nem com a mesma intensidade, no mesmo tempo ou com os mesmos efeitos. Em alguns contextos, a regularização aparece como mecanismo de reconhecimento e estabilização; em outros, ela permanece parcial, tardia ou subordinada a dinâmicas de valorização urbana, entraves burocráticos e disputas mais amplas pelo uso do solo. Essa seletividade ajuda a explicar por que determinados casos avançam mais do que outros e, ao mesmo tempo, aprofunda a compreensão do paradoxo da cidade planejada: o planejamento não foi capaz de impedir a produção da irregularidade e tampouco a regularização conseguiu neutralizar, de forma plena, as desigualdades inscritas no território.

Dessa forma, a pesquisa permite concluir que a regularização fundiária somente realiza de modo mais consistente o direito à cidade e a função social da propriedade quando ultrapassa a lógica estritamente registrária e se articula à permanência socialmente legitimada, à urbanização adequada, à gestão socioambiental e à integração efetiva dos territórios à cidade. Onde esses elementos se dissociam, a titulação tende a produzir resultados limitados, ainda que juridicamente relevantes. A formalização dominial, isoladamente, pode reduzir insegurança possessória, mas não garante por si mesma inclusão urbana, redistribuição de oportunidades ou superação das assimetrias históricas que estruturaram a ocupação do solo em Goiânia.

As contribuições da dissertação situam-se, assim, em dois planos. No plano analítico, o trabalho oferece uma leitura integrada entre teoria urbana, evolução normativa, expansão territorial e comparação empírica de casos, propondo que a regularização fundiária seja compreendida como campo de mediação entre norma e território. No plano substantivo, a pesquisa contribui para reposicionar Goiânia não apenas como exemplo de cidade planejada, mas como laboratório histórico das contradições entre planejamento urbano, informalidade e regularização seletiva. Ao fazê-lo, a dissertação também sugere que a cidade planejada deve ser analisada menos por sua promessa originária de ordem e mais por sua capacidade — ou incapacidade — de responder, ao longo do tempo, às desigualdades que ajudou a produzir.

Como toda pesquisa, esta também apresenta limites. A primeira limitação decorre da desigual densidade documental disponível para os diferentes casos, apesar do esforço de triangulação de fontes e do critério de seleção que buscou assegurar um acervo mínimo comparável. A segunda diz respeito ao fato de que os efeitos da regularização nem sempre são plenamente observáveis no mesmo horizonte temporal, especialmente quando se trata de permanência populacional, valorização fundiária e transformação territorial de longo prazo. Por essa razão, a dissertação trabalhou com evidências documentais, espaciais e comparativas suficientes para identificar efeitos socioespaciais observáveis e associações verificáveis, mas sem pretensão de esgotar causalmente todos os desdobramentos do fenômeno. Ainda assim,

tais limites não invalidam os resultados alcançados; antes, indicam a complexidade do objeto e reforçam a necessidade de abordagens multiescalares e historicamente situadas.

Como desdobramento, futuras pesquisas podem aprofundar, com maior densidade quantitativa ou com trabalho de campo extensivo, os efeitos de longo prazo da regularização sobre permanência, mercado de terras, infraestrutura, valorização imobiliária e transformação dos padrões de desigualdade intraurbana. Também se mostram promissoras investigações comparativas entre Goiânia e outras cidades planejadas ou capitais de expansão acelerada, de modo a verificar em que medida o paradoxo aqui identificado assume formas semelhantes ou distintas em outros contextos urbanos brasileiros.

Em conclusão, a regularização fundiária, em Goiânia, revela menos a superação definitiva da informalidade do que a forma concreta pela qual o Estado lida, de maneira desigual e historicamente condicionada, com conflitos produzidos no próprio processo de urbanização. Esse resultado recoloca a cidade planejada sob nova luz. Em vez de símbolo acabado de ordem urbana, Goiânia aparece, nesta dissertação, como espaço em que planejamento, conflito, informalidade e regularização se entrelaçam de forma persistente. É precisamente nessa tensão — entre promessa de ordem e produção de desigualdade, entre norma e território, entre titulação e permanência — que se situa o paradoxo da cidade planejada e, ao mesmo tempo, a principal contribuição deste trabalho para o debate sobre política urbana e justiça territorial no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a. Legislação e documentos oficiais / institucionais

AGEHAB. Agehab retoma cadastramento para regularização fundiária no Jardim Curitiba. Goiânia: Agência Goiana de Habitação, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/agehab-retoma-cadastramento-para-regularizacao-fundiaria-no-jardim-curitiba/>.

AGEHAB. Regularização do Jardim Curitiba é tema de artigo apresentado pela Agehab em Congresso. Goiânia: Agência Goiana de Habitação, 30 out. 2019. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/regularizacao-do-jardim-curitiba-e-tema-de-artigo-apresentado-pela-agehab-em-congresso/>.

AGEHAB. Famílias contempladas: Setor Pedro Ludovico, Goiânia - GO. Agência Goiana de Habitação, 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/familias-contempladas-setor-pedro-ludovico-goiania-go/>.

AGÊNCIA CORA DE NOTÍCIAS (GO). Famílias de Goiânia recebem escrituras neste sábado. 17 mar. 2023. Disponível em: <https://agenciakoradenoticias.go.gov.br/74611-familias-de-goiania-recebem-escrituras-neste-sabado>.

ASSOCIAÇÃO GOIANA DE MUNICÍPIOS. TJ-GO lança programa para acelerar processos de regularização fundiária. Disponível em: <https://www.agm-go.org.br/tj-go-lanca-programa-para-acelerar-processos-de-regularizacao-fundiaria/>.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império e sua regulamentação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0601-1850.htm.

BRASIL. Decreto nº 1.318, de 30 jan. 1854 (Regulamento da Lei nº 601/1850). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm. Versão histórica: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 dez. 1937 (loteamento e venda a prestações). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social e cria o Sistema Financeiro da Habitação. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Diário Oficial da União, 30 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 dez. 1973 (Lei de Registros Públicos). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 5 de outubro de 1988 (promulgação). Edição administrativa atualizada, compilada até Emenda Constitucional nº 134/2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/660138>.

BRASIL. 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 set. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 jun. 2005 (SNHIS/FNHIS). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm.

BRASIL. Decreto nº 5.796, de 6 jun. 2006 (regulamenta a Lei 11.124/2005). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5796.htm.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas, a regularização fundiária rural, institui o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), entre outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 dez. 2011 (competências administrativas ambientais). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

BRASIL. Lei nº 12.424, de 16 jun. 2011 (altera Lei 11.977/2009). Planalto. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 maio 2012 (Código Florestal). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 mar. 2018 (procedimentos da Reurb). Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm.

CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. Audiência pública discute regularização de áreas do Setor Pedro Ludovico. 2024. Disponível em: https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/TV-Camara/Direto-da-Camara/Direto-da-Camara_noticias/audiencia-publica-discute-regularizacao-de-areas-do-setor-pedro-ludovico.

CNJ. Provimento nº 149, de 30 ago. 2023 (Código Nacional de Normas - Foro Extrajudicial). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>.

CNJ. Provimento nº 158, de 05 dez. 2023 (“Solo Seguro - Favela”). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Provimento nº 65, de 14 dez. 2017 (usucapião extrajudicial). Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf.

DIÁRIO DE GOIÁS. Governo estadual entrega 300 escrituras a moradores do Jardim Curitiba. 06 nov. 2015. Disponível em: <https://diariodegoias.com.br/governo-estadual-entrega-300-escrituras-a-morados-do-jardim-curitiba/28595/>.

GOIÂNIA. Câmara Municipal de Goiânia. Moradores do Leste Universitário cobram regularização fundiária em audiência pública. 4 set. 2023. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/moradores-do-leste-universitario-cobram-regularizacao-fundiaria-em-audiencia-publica>.

GOIÂNIA (Município). Lei nº 4.187, de 25 de agosto de 1969. Cria a Superintendência do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia - SUPERPLAN. Diário Oficial do Município de Goiânia, Goiânia, GO, 26 set. 1969. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1969/do_19690926_000000183.pdf.

GOIÂNIA (Município). Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG-1969). Goiânia: SEPLAM, 1969.

GOIÂNIA (Município). Lei nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972. Dispõe sobre loteamentos urbanos e remanejamento. Diário Oficial do Município de Goiânia, Goiânia, GO, 21 jan. 1972. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/1972/lo_19720120_000004526.html.

GOIÂNIA (Município). Relatório de Obras do Programa CURA-I. Goiânia: SEPLAM, 1982.

GOIÂNIA (Município). Decreto nº 2.571, de 13 de setembro de 1996. Aprova o parcelamento denominado Jardim Nova Esperança. Diário Oficial do Município de Goiânia, n. 1.747, 18 set. 1996. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1996/do_19960918_000001747.pdf.

GOIÂNIA (Município). Lei nº 7.782, de 14 de abril de 1998. Autoriza doação de lotes no Loteamento Jardim Nova Esperança. Goiânia: Gabinete do Prefeito, 1998. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/1998/lo_19980414_000007782.pdf.

GOIÂNIA (Município). Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. Goiânia, 29 maio 2007. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lc_20070529_000000171.html.

GOIÂNIA (Município). Anuário Estatístico de Goiânia 2013 - 3.5.3 Bairros com população e sua área de abrangência por região - Goiânia - 2013. Goiânia: SEPLAN/SEPLAM, 2013. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam/anuario2013/arquivos%20anuario/3%20DEMOGRAFIA/3.5%20População%20por%20Bairros/3.5.3%20Bairros%20com%20população%20e%20sua%20área%20de%20abrangência%20por%20região%20-%20Goiânia%20-%202013.pdf>.

GOIÂNIA (Município). Plano Municipal de Drenagem e Parque Linear do Botafogo. Goiânia: SEINFRA, 2021.

GOIÂNIA (Município). Plano Municipal de Resiliência Climática. Goiânia: SEINFRA, 2021.

GOIÂNIA (Município). Bairros por região (planilha em PDF). 2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/bairros-pro-regiao.pdf>.

GOIÂNIA (Prefeitura). Anuário Estatístico de Goiânia 2013 - 3.5.2 Bairros mais populosos - Goiânia - 1991, 2000 e 2010 (PDF). Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam/anuario2013/arquivos%20anuario/3%20DEMOGRAFIA/3.5%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20por%20Bairros/3.5.2%20Bairros%20mais%20populosos%20-%20Goi%C3%A2nia%20-%201991%2C%202000%20e%202010.pdf>.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Processo nº XXXXX-10.2019.8.09.0051 (Usucapião extraordinária). Goiânia: TJGO, 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2560581061>.

GOIÁS. Agência Goiana de Habitação (AGEHAB). Governo de Goiás faz novo chamamento para regularização fundiária no Jardim Curitiba. 14 ago. 2019a. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/governo-de-goias-faz-novo-chamamento-para-regularizacao-fundiaria-no-jardim-curitiba/>.

GOIÁS. Agência Goiana de Habitação (AGEHAB). Regularização do Jardim Curitiba é tema de artigo apresentado pela Agehab em Congresso. 30 out. 2019b. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/regularizacao-do-jardim-curitiba-e-tema-de-artigo-apresentado-pela-agehab-em-congresso/>.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). RegularizAÇÃO. Atualização mais recente: 04 set. 2025a. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/programas-e-projetos-corregedoria/regularizacao>.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO). TJGO promove seminário sobre regularização fundiária no interior e lança cartilha do Programa RegularizAÇÃO. 13 nov. 2025b. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/corregedoria-geral/noticias-cgi/30619-tjgo-promove-seminario-sobre-regularizacao-fundiaria-no-interior-e-lanca-cartilha-do-programa-regularizacao>.

GOVERNO DE GOIÁS. Governo de Goiás regulariza propriedade de 657 mil hectares de terras. Portal do Governo de Goiás, 9 maio 2023. Disponível em: <https://goias.gov.br/agricultura/governo-de-goias-regulariza-propriedade-de-657-mil-hectares-de-terras/>.

GOVERNO DE GOIÁS - CONTROLADORIA. Mais de 1.500 famílias do Jardim Curitiba recebem escrituras neste sábado. 2 dez. 2016. Disponível em: <https://goias.gov.br/controladoria/mais-de-1500-familias-do-jardim-curitiba-recebem-escrituras-neste-sabado/>.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Regulariza Campo. Disponível em: [https://goias.gov.br/agricultura/regulariza-campo/#:~:text=O%20%C3%B3rg%C3%A3o%20respons%C3%A1vel%20pela%20regulariza%C3%A7%C3%A3o,%E2%80%93%20Goi%C3%A2nia%20\(GO\)%20%E2%80%93%20Telefones](https://goias.gov.br/agricultura/regulariza-campo/#:~:text=O%20%C3%B3rg%C3%A3o%20respons%C3%A1vel%20pela%20regulariza%C3%A7%C3%A3o,%E2%80%93%20Goi%C3%A2nia%20(GO)%20%E2%80%93%20Telefones).

IBGE. Censo Demográfico 2022: Aglomerados Subnormais e Densidade Intraurbana. Rio de Janeiro, 2022.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante. v. 1. Brasília: Ipea, 2018.

SECOVID (Sindicato da Construção de Goiás). Boletim de Mercado Imobiliário 2024. Goiânia, 2024.

SECOVID; ABC HABITAÇÃO. PAC Jardim Curitiba - Goiás (apresentação). s.d. [c. 2015-2016]. Disponível em: <https://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2023/04/TS16-PAC-Jardim-Curitiba-AGEHAB-GO.pdf>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. AgIn 515243-60.2021.8.09.0000 (ACM × Município de Goiânia). Acórdão de 18 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Programa RegularizAÇÃO desponta em 2023 como principal ferramenta de auxílio para garantir o acesso à moradia de cidadãos goianos e Corregedoria dá suporte técnico e apoio na entrega de 300 títulos de propriedade na Vila Redenção. 2024. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/corregedoria>.

[menusuperior/noticias-corregedoria/139-destaque-corregedoria-carrossel/28390-programa-regularizacao-desponta-em-2023-como-principal-ferramenta-de-auxilio-para-garantir-o-acesso-a-moradia-de-cidadaos-goianos-e-corregedoria-da-suporte-tecnico-e-apoio-na-entrega-de-300-titulos-de-propriedade-na-vila-redencao.](https://www.tjgo.jus.br/index.php/programas-e-projetos-corregedoria/regularizacao)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Regularização fundiária. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/programas-e-projetos-corregedoria/regularizacao>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Solo Seguro: mais de 1,5 mil famílias têm imóveis regularizados nesta semana em Goiás. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/corregedoria-menusuperior/noticias-corregedoria/29594-solo-seguro-mais-de-1-5-mil-familias-tem-imoveis-regularizados-nesta-semana-em-goias>.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS. Série documental Ekobé estreia na UEG TV. Publicado em 24 set. 2024. Disponível em: https://www.ueg.br/noticia/67147_serie_documental_ekobe_estreia_na_ueg_tv.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG). Faculdade de Direito - Localização (Campus I, Praça Universitária, Setor Leste Universitário). Publicado em 23 dez. 2011; atualizado em 22 fev. 2019. Disponível em: <https://direito.ufg.br/p/130-localizacao>.

b. Livros, artigos, teses, dissertações etc.

ABARCA, A. L. F.; MORAES, L. M. Ecologia política urbana no estudo da cidade segregada latino-americana. Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 21, n. 43, p. 274-295, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36810/rde.v2i43.6296>.

ABREU, Vandrê. Moradias ocupam 70% dos imóveis edificadas em Goiânia. O Popular, Goiânia, 3 mar. 2024. Disponível em: <https://opopular.com.br/cidades/moradias-ocupam-70-dos-imoveis-edificados-em-goiania-1.3115085>.

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, v. 1, n. 1, p. 171-187, 1998.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Direito_urban%C3%ADstico_e_pol%C3%ADtica_urbana.html?id=o6EnAQAAIAAJ.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Regularização da terra e da moradia: o que é e como complementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

BANDEIRA, O. A.; BANDEIRA, P. N. C.; COSTA, D. C. P.; FARIA, P.; MORAES, L. M. Desafios do saneamento básico na habitação popular: um estudo de caso do Residencial Jardim Cerrado em Goiânia-GO. Enciclopédia Biosfera, v. 14, n. 25, p. 1787-1803, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.18677/EnciBio_2017A147.

BARACHO, Hertha Urquiza; MUNIZ, Iranice Gonçalves. História e formas jurídicas de

distribuição de terras no Brasil. *Revista Brasileira de História do Direito*, v. 1, n. 2, p. 367-382, jul./dez. 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p.

BARROSO, Michelle Rodrigues. *O loteamento Jardim Nova Esperança: desafios na regularização fundiária em Goiânia/GO*. 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/2808/1/MICHELLE%20RODRIGUES%20BARROSO.pdf>.

BERNARDES, B. C. Território e migração operária na construção de Goiânia: 1933-1950. *Caderno de História*, n. 22, p. 55-76, 2009.

BIAGI, Francesco. *Direito à cidade: genealogia de uma ideia radical. urbe*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 16, e20230006, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Francesco-Biagi-2/publication/381966524_Biagi_F_Direito_a_cidade_Genealogia_de_uma_ideia_radical_em_outras_palavras_3_julho_2024_online/links/668692e50a25e27fbc24308f/Biagi-F-Direito-a-cidade-Genealogia-de-uma-ideia-radical-em-outras-palavras-3-julho-2024-online.pdf.

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil*. *Análise Social*, 4. série, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41011028>.

BONDUKI, N. G. *Habitação social na vanguarda do movimento moderno no Brasil*. *Óculum*, n. 7/8, p. 84-93, 1996.

BONDUKI, N. G. *Autogestão na produção de habitação: um programa de qualidade e baixo custo*. In: GORDILHO-SOUZA, A. (org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 1997. p. 89-109.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2009. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/393325805/Nabil-Bonduki-Origens-da-habitacao-social-no-Brasil>.

BONDUKI, N. G. O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 2, p. 1-19, 2010.

BRITO, Lorena Cavalcante; BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes; KNEIB, Erika Cristine. O espraiamento urbano e produção habitacional na metrópole Goiânia. *Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais*, v. 10, n. 3, p. 1-27, out. 2021.

CAMPOS, Itami. *Questão agrária: bases sociais da política goiana (1930-1964)*. 1985. Tese (Doutorado em Ciências Sociais ou Ciências Sociais Humanas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2007. 123 p.

CHAVES, Elza Guedes. De invasor a posseiro: Estado, Igreja e luta pela urbanização. 1990. Dissertação (Mestrado) - [local e instituição não informados], João Pessoa, 1990.

COELHO, Germano Araujo. Implementação da política de regularização fundiária urbana de interesse social em Goiânia: process tracing de três estudos de caso na Região Noroeste. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

COSTA, Nelson Nery. Direito municipal brasileiro. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CRUZ, Lucas Rezende. A cidade de Ewald Janssen: uma historização da obra urbanística de um imigrante alemão em Goiânia (1950 a 1970). 2021. 151 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, Programa de Pós-Graduação em História, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/teseserver/api/core/bitstreams/15afa1ac-d836-4555-99eb-d6cc0e325c40/content>.

CUNHA, J. M. P. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? In: BAENINGER, R. (org.). População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 65-78.

CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). Pesquisa empírica em direito. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_pesquisa_empirica_direito.pdf.

DAVIM, A. V. P.; BRANDÃO, G. J. M.; COSTA, H. O. M. e. O julgamento da geopoética: o estratagema nietzschiano de Lefebvre. Revista Cerrados, Montes Claros, v. 16, n. 2, p. 1-18, 2018.

DE OLIVEIRA, E. A.; COSTA E SILVA, M. R. O processo de ocupação do solo urbano e a política habitacional em Goiânia/Goiás (1933-2010). Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, v. 2, n. 1, p. 151-167, 2016. DOI: 10.18224/baru.v2i1.4886. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/4886>.

DIÁRIO DA MANHÃ. Cidade dentro de Goiânia. Redação DM. Publicado em 29 jul. 2022. Disponível em: <https://www.dm.com.br/cidades/cidade-dentro-de-goiania-2/>.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right to the City” in Brazil. Social & Legal Studies, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007. Disponível em: <https://mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>.

FERNANDES, Edésio. Implementing the urban reform agenda in Brazil. Environment & Urbanization, London; Thousand Oaks, CA, v. 19, n. 1, p. 177-189, abr. 2007. DOI: 10.1177/0956247807076724. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247807076724>.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico: objetivos, desafios e relação com a Arquitetura e o Urbanismo: reflexões à luz do Estatuto da Cidade. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo* (Online), v. 19, p. 1-9, 2021. DOI: 10.11606/1984-4506.risco.2021.192010. Disponível em: <https://revistas.usp.br/risco/article/download/192010/177762/528369>.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. Avaliação de impacto na prática. 2. ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento; Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/avaliacao-de-impacto-na-pratica-segunda-edicao>.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989. 206 p.

GOMES, Lucius Fabius Ben Jah Jacob. História urbana da autoconstrução da ocupação habitacional do Jardim Nova Esperança em Goiânia (1979-1982): o estudo de caso das mídias corporativa e comunitária. *Anais do Encontro Regional de História - ANPUH-Rio 2018*, 2018. Disponível em: https://www.encontro2018.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1529794053_ARQUIVO_ArtigoUFF-ANPUH-2018.pdf.

GOMES, Lucius Fabius Ben Jah Jacob. O surgimento da mídia comunitária na autoconstrução do Jardim Nova Esperança em Goiânia contada a partir da colaboração e co-teorização de seus construtores(a) (1979-1983). *Revista Estética e Semiótica*, v. 10, n. 1, p. 101-115, 2020. DOI: 10.18830/issn2238-362X.v10.n1.2020.08. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/esteticaesemiotica/article/view/33680>.

GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. TD 2851 - Regularização fundiária no Brasil: avanços e desafios. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, p. 1-32, 16 fev. 2023. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2851>.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. DOI: 10.1590/S0103-40142009000200017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/dNpP2WNvCGVcPQ3PfvG47Zc/?lang=pt>.

GUIMARÃES, D. S. Cartografias da segregação planejada: Goiânia, 1933-1964. 2019. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em História, Goiânia, 2019.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Disponível em: <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/David-Harvey-Cidades-rebeldes.pdf>.

HOC HMAN, Gilberto. A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil (1890-1930). 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998. 261 p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c5nrwFbbPS6L9Wqt43HXhMh/>.

HORA, Karla Emmanuela Ribeiro; RIBEIRO, Janinne Pacelli; OLIVEIRA, Victor Tomaz;

MARQUES, Paulo Henrique Gonçalves. Caracterização das ocupações em áreas de preservação permanente às margens do Ribeirão Anicuns e do Córrego Botafogo na cidade de Goiânia. CaderNAU - Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v. 9, n. 1, p. 99-115, 2016. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cnau/article/view/6582>.

HORA, Karla Emmanuela Ribeiro; RIBEIRO, Janinne Pacelli; OLIVEIRA, Victor Tomaz; MARQUES, Paulo Henrique Gonçalves. Caracterização das ocupações em áreas de preservação permanente às margens do Ribeirão Anicuns e do Córrego Botafogo na cidade de Goiânia. CaderNAU - Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v. 9, n. 1, p. 99-115, 2016. Disponível em: <https://www.periodicos.furg.br/index.php/cnau/article/view/6582>.

LAFAYETTE, Rodrigues Pereira. Direito das coisas. Brasília: Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça, 2004.

LAGES, Marques. Regularização fundiária. São Paulo: YK Editora, 2021.

LEANDRO, L. S. Coleção Ewald Janssen: plano de urbanização do Setor Pedro Ludovico. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008. Disponível em: https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf.

LEITE, R. C. C. F. Os avanços e limitações da regularização fundiária de interesse social à luz da Lei nº 11.977/2009 - a experiência de Goiânia. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

LIRA, R. P. Direito urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 261-276, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/10493>.

MARICATO, E.; MORAES, L. M. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. Lua Nova, v. 3, n. 2, 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000300013>.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. São Paulo: LabHab-FAUUSP, 2001. Disponível em: https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_conhecercidadeilegal.pdf.

MELO, W. B. et al. Regularização fundiária plena: a experiência do Jardim Curitiba, Goiânia-Goiás. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., Brasília, DF. Anais [...]. Brasília: CFESS, 2020.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Tratado de direito privado. Tomo X: Direito das coisas. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

MORAES, Lúcia Maria. A institucionalização da segregação urbana na cidade de Goiânia: 1933 a 2000. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Geografia: pequena história crítica. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2003. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/66680499/MORAES-A-C-R-Geografia-Pequena-Historia-Critica>.

MORAES, Lúcia Maria. A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas. 2. ed. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

MOTA, Juliana Costa. O Setor Sul em Goiânia: o espaço público abandonado. Goiânia: APROSUL, 2014. Disponível em: <https://aprosul.com/wp-content/uploads/2021/11/TESES-Setor-Sul-01-1.pdf>.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (coords.). Regularização fundiária. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NASCIMENTO, Diego Tarley Ferreira; OLIVEIRA, Ivanilton José de. Mapeamento do processo histórico de expansão urbana do município de Goiânia-GO. GEOgraphia, v. 17, n. 34, p. 141-167, 2015. DOI: 10.22409/GEOgraphia2015.1734.a13715. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/326957344>.

NOVA ESPERANÇA (2013). Documentário Nova Esperança 2013 (YouTube). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ICc0ku9nlkE>.

OLIVEIRA, Everton Narciso de. O processo de regularização fundiária: um estudo de caso sobre o Jardim Nova Esperança - Goiânia/GO. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/4141>.

OLIVEIRA, Everton Narciso de; MORAES, Lúcia Maria; GOUVEIA, Renata Lazara; VASCONCELOS, Rafael Spindola. Processo de regularização fundiária. Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 257, 7 fev. 2019. Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC Goiás. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18224/baru.v4i2.6894>.

OLIVEIRA, Gabriella. Disputa judicial entre PUC e UFG ameaça 53 famílias que moram em área destinada ao parque do Setor Leste Universitário. Jornal Opção, 26 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/disputa-judicial-entre-puc-e-ufg-ameaca-53-familias-que-moram-em-area-destinada-ao-parque-do-setor-leste-universitario-370142/>.

OLIVEIRA, Gabriella. Mais de 60 anos após ocupação, moradores da Quadra 88 ainda enfrentam medo de despejo. Jornal Opção, Goiânia, 26 dez. 2021. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/reportagens/mais-de-60-anos-apos-ocupacao-moradores-da-quadra-88-ainda-enfrentam-medo-de-despejo-370113/>.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. Disponível em: https://bibvirtual.parlamento.ao/wp-content/uploads/2023/03/metodologia-da-pesquisa-em-direito-tecnicas-e-abordagens-para-elaboracao-de-monografias-dissertaes-e-teses-2nbsped-9788553615537_compress.pdf.

PEREIRA, Tamiris Melo. Aplicabilidade da legislação ambiental na zona urbana de Goiânia: a ocupação das APPs do Córrego Caveiras. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, Belo Horizonte, n. 3, p. 173-197, jul./dez. 2016. Disponível em:

<https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/40>.

PINHO, Aline Cardoso Martins de. Entraves históricos na regularização fundiária no município de Goiânia. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2023. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/5049?mode=full>.

PUC GOIÁS. Contato - Sede Reitoria (Av. Universitária, 1440, Setor Universitário). 2025. Disponível em: <https://www.pucgoias.edu.br/atendimento/telefones-da-universidade/>.

QUINTOANDAR (Redação). Os 8 bairros mais populosos de Goiânia. Publicado em 28 jun. 2024; atualizado em 30 ago. 2024. Disponível em: <https://www.quintoandar.com.br/guias/cidades/bairros-mais-populosos-de-goiania/>.

RAMOS, Hellen Ferreira; NUNES, Fabrizia Gioppo. Expansão urbana e a questão fundiária: um reflexo da segregação territorial nas regiões Norte, Noroeste e Meia Ponte de Goiânia-GO. *Ateliê Geográfico*, v. 13, n. 3, p. 94-116, 2018. DOI: 10.5216/ag.v13i3.50043. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/50043>.

RAMOS, Élvis Christian Madureira. O que é a ciência do espaço em Lefebvre? Desdobrando sua genealogia espacial. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, v. 25, n. 2, e-181965, 2021. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2021.181965. Disponível em: <https://revistas.usp.br/geousp/article/view/181965>.

RIBEIRO, M. E. M. Goiânia: formação e expansão urbana. Goiânia: UFG, 2003.

ROCHA, Wanessa Silva; PASQUALETTO, Antônio; NUNES, Elizon Dias. Goiânia: Córrego Botafogo. Goiânia: Editora PUC Goiás, 2021. 140 p. ISBN 978-65-89488-01-9. Disponível em: https://sites.pucgoias.edu.br/pos-graduacao/mestrado-doutorado-educacao/wp-content/uploads/sites/60/2021/12/GYN_CB_Rocha-Pasqualetto-Nunes_2021-1.pdf.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/rolnik-guerra-dos-lugares-pdf-free.html>.

SALEME, Edson Ricardo. Regularização fundiária e a Lei nº 13.465 de 2017. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 187-198, set./out. 2019. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/139369>.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária / Urban law and environmental regularization. *Revista de Direito da Cidade*, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.32734. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/32734>.

SARNO, Daniela Campos Libório Di. Elementos de direito urbanístico. São Paulo: Método, 2016.

SILVA, J. A. da. Direito urbanístico brasileiro. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Direito_urban%C3%ADstico_brasileiro.html?id=t-gGPgAACAAJ.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/632282744/LIVRO-Direito-Urbani-stico-Brasileiro-Jose-Afonso-da-Silva-1-pdf>.

SILVA, R. M.; MORAES, L. M. O Estatuto da Cidade e o controle social do solo criado em Goiânia-GO. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 3, n. 2, p. 179-196, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.7867/2317-5443.2015V3N2P179-196>.

SILVA, M. M. N.; LIMA, D. F.; SOUSA JR., A. M.; CARVALHO, C. C. A. Segregação socioespacial: os impactos das desigualdades sociais frente à formação e ocupação do espaço urbano. Revista Monografias Ambientais (REMOA), v. 15, n. 1, p. 256-263, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/22361308>.

SILVA, Thatiane Luiza de Castro e. Processos históricos da regularização fundiária no Setor Pedro Ludovico. 2024. 117 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2024. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/5138>.

SILVEIRA, C. R.; MORAES, L. M. Eficiência da avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais. Research, Society and Development, v. 10, n. 7, e6410716256, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v10i7.16256>.

SMITH, Neil. The new urban frontier: gentrification and the revanchist city. 1. ed. London; New York: Routledge, 1996. Disponível em: <https://www.routledge.com/The-New-Urban-Frontier-Gentrification-and-the-Revanchist-City/Smith/p/book/9780415132558>.

SOARES, G. M. J. S.; BARBOSA, Y. M. A regularização fundiária de parcelamentos ilegais em Goiânia. Enciclopédia Biosfera - Centro Científico Conhecer, v. 8, n. 15, p. 2352-2360, 2012. Disponível em: <https://conhecer.org.br/ojs/index.php/biosfera/article/view/3795>.

SOARES, G. M. J. S.; BARBOSA, Y. M. A regularização fundiária de parcelamentos ilegais em Goiânia. Fragmentos de Cultura, v. 22, n. 3, p. 261-268, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. 366 p. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/geouerj/article/download/49148/32856>.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Arleson-Lopes/publication/372134368_MUDAR_A_CIDADE_UMA_INTRODUCAO_CRITICA_A_PLANEJAMENTO_E_A_GESTAO_URBANOS/links/64a600d68de7ed28ba7abfe2/MUDAR-A-CIDADE-UMA-INTRODUCAO-CRITICA-A-PLANEJAMENTO-E-A-GESTAO-URBANOS.pdf.

SOUZA, Clara Cirqueira de; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 83-103, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/viewFile/5554/pdf>.

STOECKER, Randy. Evaluating and rethinking the case study. *The Sociological Review*, v. 39, n. 1, p. 88-112, 1991.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205 p.