

# PARADIGMAS URBANOS: UM ESTUDO SOBRE A ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) MONTE SINAI

Ítalo Danyel Amorim Gonçalves dos Santos<sup>1</sup>

A pesquisa realizada tem a pretensão de discutir e problematizar questões sobre a regularização fundiária brasileira na contemporaneidade, levando-se em consideração o estudo do caso sobre a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Monte Sinai, localizada na cidade de Araguaína, Tocantins. Esta investigação caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e tem como objetivo precipuamente trazer à tona discussões a respeito dos paradigmas urbanos, entrelaçados com as garantias constitucionais do Direito à cidade e à moradia, explorando a sua efetivação no contexto social observamos que em matéria legiferante, houve uma evolução no tocante à regulamentação da política urbana e do direito à cidade, constantes nos artigos 182 a 183 da Constituição Federal. No que diz respeito à efetivação de tais garantias, as políticas públicas implementadas ainda não conseguiram uma atuação efetiva que reorganize os dilemas fundiários.

**Palavras-chave:** Zona Especial de Interesse Social. Direito à Cidade. Monte Sinai.

The research discusses and problematizes questions about the Brazilian land regularization in contemporary times. Taking into account the study of the case of the Special Area of Social Interest (ZEIS) Monte Sinai, located in Araguaína, Tocantins. This research is a bibliographical study and aims to discuss urban paradigms, intertwined with the constitutional guarantees of the right to the city and housing. Another aim is to explore its effectiveness in the social context. We have observed that in legislation, there has been an evolution concerning the regulation of urban policy and the right to the city, included in articles 182 to 183 of the Federal Constitution. Regarding the effectiveness of these guarantees, the executed public policies have not yet managed an effective action to reorganize the land dilemmas.

**Keywords:** Special Area of Social Interest. Right to the City. Mount Sinai.

---

<sup>1</sup> Docente do curso de Direito, Faculdade Católica Dom Orione - FACDO; Mestre no programa interdisciplinar em estudos de cultura e território pela Universidade Federal do Tocantins -UFT. Avenida Paraguai, s/n, Setor Cimba, loteamento Araguaína Sul, Araguaína-TO. Email: italodanyel@gmail.com.

## 1. INTRODUÇÃO

É inegável que a sociedade sempre viveu envolvida em conflitos. As histórias se repetem: dois autores sociais, com suas cosmologias distintas, que em certo momento se cruzam e se expõem, e esta última atitude desnuda o que estava a um ponto de se tornar visível, diante deste paradigma a norma surge para, de forma justa (ou não), encontrar um denominador comum a fim de que, mesmo com visões diferentes, esses dois agentes da sociedade possam conviver em paz.

Tais conjecturas supracitadas, em síntese, refletem bem os conflitos sociais que a luta pelo direito à terra ocasiona. De um lado, a figura do sujeito hipossuficiente com sua família, sem habitação, que encontra uma região não explorada, decide lá estabelecer o seu lugar e de forma sorrateira, longe das vistas estatais, levanta seu “barraco” para morar, a ele se junta mais um desabrigado, e gradativamente, uma comunidade se instala na localidade. Depois, o primeiro habitante que sorrateiramente tentou se esconder, é visto e simbolicamente denominado de invasor.

Do outro lado, há o Estado, detentor de discursos respaldados por uma política urbana, com seus novos mecanismos de concretização através dos programas habitacionais, valendomo dos ditames constitucionais e das normas estabelecidas pelo estatuto da cidade, inicia o processo de desapropriação daqueles infortunados que agora correm o risco de se tornarem desaposados e desabrigados.

É neste cenário que se desenvolve a investigação em questão, caracterizada como pesquisa bibliográfica respaldada pelo estudo do caso concreto do bairro Monte Sinai, localizado na cidade de Araguaína, Tocantins. Diante disso, observamos como é estruturada a política fundiária no Brasil, pois por mais que os mecanismos e as conjecturas jurídicas sejam consolidadas, o conflito acaba sendo uma resolução iminente para que seja garantido o direito à terra e à cidade.

Através do caso do Monte Sinai, é possível problematizar as diferentes abordagens dos paradigmas urbanos através de uma perspectiva interdisciplinar e levantar a discussão a respeito de temas que se relacionam com a problemática da

urbanização no Brasil em paralelo com o desenvolvimento da regulamentação fundiária.

## 2. HISTÓRIA DO MONTE SINAI E TRANSFORMAÇÃO EM ZEIS

A região atualmente conhecida como Monte Sinai passou por diversos processos de apropriação, esta região foi primeiramente ocupada por índios da tribo Carajás.

Após a apropriação indígena, esta região foi habitada por imigrantes oriundos dos Estados Unidos, que adquiriram a terra como uma grande fazenda, em seguida, depois da ocupação americana, estas terras foram vendidas ao casal de sobrenome “Velosos” que ao falecerem, a deixaram como herança a ser dividida entre os seus herdeiros que atualmente residem na região do Goiás, em São Paulo e também em Araguaína, Tocantins.

O primeiro movimento de invasão do território aconteceu no ano de 2000, quando chacareiros da própria cidade de Araguaína tomaram posse da terra, subdividindo a propriedade.

Por volta do ano de 2004, o segundo movimento de ocupação foi realizado por moradores, com o intuito de constituir residência na localidade, estes, além de serem advindos dos distritos tocantinenses, também eram oriundos dos estados circunvizinhos, como o Pará e principalmente Maranhão.

Atualmente, a população do bairro Monte Sinai é constituída em sua grande maioria pelos próprios moradores da cidade de Araguaína, mas também possui migrantes da região do Pará, Maranhão, Piauí e Ceará.

Há contemporaneamente quase 5 mil habitantes na região, sendo que destes, 60 por cento são oriundos de Araguaína e apenas 15 famílias pioneiras, ainda integrantes do segundo movimento de ocupação, residem na localidade. Da população de migrantes, 30 por cento são maranhenses.

A região de ocupação passou a ser conhecida como Monte Sinai a partir do ano de 2006 e o seu Fundador foi Manoel das Graças, que por ser homem religioso, decidiu utilizar essa denominação em referência ao monte em que

Moisés recebeu a lei das doze tábuas, também conhecido em hebraico como Monte Horeb, ou em árabe como Jebel Musa, que significa “Monte de Moisés” o qual está situado no sul da península do Sinai, no Egito.

Após a fundação, Monte Sinai teve três líderes comunitários, sendo que o primeiro foi Roberto Nascimento, o segundo, Isaias Tavares de Albuquerque, vulgo “Maranhão” e o atual, José Luiz Pereira Leal.

No ano de 2006 a 2008, na gestão municipal da Prefeita Valdevez Castelo Branco, e do Governador Marcelo Miranda, houve uma pressão por parte da prefeitura e do Estado para a desocupação da área.

Após as investidas governamentais para a desapropriação, os moradores decidiram realizar uma manifestação na prefeitura de Araguaína-TO no ano de 2009, onde acamparam por mais de trinta dias.

Cedendo às reivindicações dos movimentos dos populares, o Prefeito Félix Valuar de Sousa Barros transformou a Região do Monte Sinai em Zona Especial de Interesse Social, através da Lei nº 2634 de 02 de agosto de 2009.

### **3. MANIFESTAÇÃO CONTRA DESAPROPRIAÇÃO DA ÁREA E SUA TRANSFORMAÇÃO EM ZEIS**

Desde ano de 2006, a secretaria e o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia (MNLN) oficializaram um projeto de urbanização junto ao Ministério das Cidades para que os problemas do Monte Sinai fossem solucionados.

Por mais que o projeto tenha conseguido a aprovação, houve, segundo a pasta da Habitação, a necessidade de realocação dos moradores para outro local da cidade, o bairro escolhido foi o Morada do Sol.

Segundo informações do governo do Estado, a secretaria de habitação na época afirmou que após analisar a situação, concluiu não ser possível urbanizar o Monte Sinai, pois além de ser alvo de uma disputa judicial, a área estava localizada na cabeceira da pista do aeroporto de Araguaína, às margens da rodovia BR-153 e tinha empecilhos ambientais.

Chegou a ser liberado pelo governo federal o montante de R\$ 5 milhões para a solução dos problemas habitacionais do Monte Sinai. O plano inicial de urbanização foi modificado e esses recursos foram mobilizados para utilização da transferência de 300 famílias do local onde estavam para o setor Morado do Sol.

A proposta de transferência de moradores elaborada pela Secretaria de Habitação do governo federal teve resistência por parte dos ocupantes que se encontravam na região, pois estes não queriam sair do local de onde estavam para o setor Morada do Sol, devido à localização periférica do bairro.

Além disso, os ocupantes do Monte Sinai já tinham construído suas casas, que segundo eles, tinham uma melhor estrutura em comparação às casas ofertadas pelo governo. Resistentes, os habitantes afirmaram também que seria mais barato para o Estado a regularização do terreno já ocupado do que construir novas casas para os moradores.

O ápice das manifestações para regularização da região conhecida como Monte Sinai ocorreu no 1º semestre do ano de 2009, com o acampamento de moradores por mais de trinta dias na região onde fica a prefeitura de Araguaína, Tocantins.

Os populares protestavam em desfavor do movimento governamental do Estado e Município, que tinha o intuito de desapropriação da área. Além do desejo de regulamentação, estes pleiteavam pela sua regularização fundiária, e para ter consigo a garantia do direito de urbanização, como asfaltamento das vias urbanas, energia elétrica e água encanada, recursos que não eram encontrados na região.

Foi a partir do 2º semestre do ano de 2009, mais precisamente em 02 de agosto, no mandato do Prefeito Félix Valuar Barros, que a área foi transformada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), na mesma ocasião por meio de um decreto, também foi criada a Comissão de Urbanização e Legalização da ZEIS, tendo como integrantes membros do Executivo, Legislativo e representantes dos Moradores.

O tamanho da área é de 612 mil metros quadrados e na época contava com 800 famílias residentes no local. O impacto dessa decisão foi que a região,

antes irregular por causa da ocupação ilegal, passou a ser do domínio público municipal através do decreto que a transformou em ZEIS, autorizando deste modo que o município investisse em benfeitorias na região, como construção de postos de saúde, escolas, creches, asfalto e saneamento básico.

Insta salientar que nesse processo os herdeiros “Velosos” entraram em acordo com o Município, o qual propôs aos proprietários do terreno que o pagamento da indenização por toda a área do Monte Sinai fosse feito via restituição em bens públicos municipais, localizados em outros setores da cidade.

Na negociação, o Município indenizou a área total, com apenas 58.000,00 m<sup>2</sup>, além de complementar o acerto com a compensação tributária, envolvendo impostos que os proprietários deviam ao Município e isenção de um imposto que incidia sobre uma transferência de propriedade de partes das terras localizadas nas imediações do Monte Sinai, uma única vez. Deste modo, os proprietários aceitaram os termos estabelecidos pelo município.

#### **4. DIÁLOGO ENTRE O DIREITO À CIDADE E A REALIDADE DO MONTE SINAI**

O direito à cidade é preconizado em nossa Carta Magna no Título VII (sete) da ordem econômica e financeira, no capítulo II (dois) que trata sobre política urbana, nos artigos 182 e 183. A constituição não utiliza a expressão “direito à cidade”, contudo tal garantia é consubstanciada no seu texto assim como este abriga outras conjecturas no que diz respeito às políticas urbanas.

Cumprasseverar que o direito à cidade foi regulado pela lei 10.257/2001 que é conhecida como o Estatuto da cidade e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Antes de adentrarmos no Estatuto, é importante problematizar as garantias trazidas por nossa constituição no que diz respeito a tal direito. Em seu art.182 há a ressalva de que para que seja garantido o direito à cidade para todos os habitantes, esta deverá se enquadrar numa política de desenvolvimento urbano de incumbência executória do Poder Público Municipal, e tais

políticas deverão ter como objetivo precípua o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Continuando nos esclarecimentos do artigo 182, em seus parágrafos, há a determinação da obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. O documento alega ainda que, para que a propriedade cumpra a sua função social, é necessário que esta se adeque às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A partir da interpretação desse artigo, cumpre ressaltar algumas considerações e garantias que a Constituição Federal assegura, já que o documento aduz de forma clara que o cidadão que possui uma residência urbana, além de ter resguardado o próprio direito à cidade, este também está enquadrado numa política de desenvolvimento urbano. A constituição também prevê deveres que devem ser cumpridos pelo cidadão para ter consigo as suas garantias consubstanciadas, ou seja, este deverá adequar-se à função social da propriedade urbana, que nada mais é que se adaptar às exigências do plano diretor.

O estatuto da cidade (lei 10.257/2001) expõe a matéria e pormenoriza as garantias no tocante ao direito à cidade, logo em seu primeiro capítulo há o estabelecimento de diretrizes gerais e assim como a Constituição Federal, este ressalta a construção e a execução de uma política urbana.

Desta maneira, é importante esclarecer que a cidade é um bem coletivo e o Estatuto, de forma interdisciplinar, ao regulá-lo, estabelece normas de ordem pública e interesse social visando à coletividade, a segurança, o bem-estar do cidadão e o equilíbrio ambiental.

Assim, pela compreensão da Lei 10.257/2001, entendemos que ao contemplar o direito à cidade, o estatuto trata de direitos coletivos e difusos que para se concretizarem precisam estar amparados e apoiados por uma política urbana que vislumbre a função social da cidade e da propriedade urbana.

O seu artigo 2º estabelece diretrizes, e cumpre destacar algumas, em especial em seu inciso primeiro, pois este preconiza que como base principiológica da garantia do direito à cidade, estão as cidades sustentáveis, o direito à terra

urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. É importante observar que este inciso nos esclarece que o direito à moradia e à urbanização são desdobramentos do direito à cidade e que a concretização destes depende da realização e construção de uma política urbana.

A lei municipal n.º 2424/2005 que dispõe sobre o plano diretor do Município de Araguaína-TO, estabelece também algumas diretrizes de acordo com a adequabilidade desta urbe. Neste sentido, é importante destacar alguns artigos que tratam do tema, vejamos:

“Art. 4º A política municipal de desenvolvimento urbano, formulada e administrada no âmbito da política de desenvolvimento e de expansão urbana, em consonância com as demais políticas municipais, tem por objetivo ordenar o pleno atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e será implementada de acordo com o disposto nesta Lei Complementar, na Lei Orgânica do Município e na legislação federal e na legislação estadual pertinentes.

Art. 5º A política municipal de desenvolvimento urbano observará as seguintes diretrizes: I. garantia do direito à cidade sustentável;

Art. 11. A organização de um espaço urbano de qualidade será efetivada por meio: I. do ordenamento da cidade, a partir da hierarquização do sistema viário com a criação de eixos de interligação entre bairros, adensamento dos pontos de maior acessibilidade, promoção da área central, consolidação dos subcentros em formação;

Art. 15. O território será ordenado para atender as funções econômicas e sociais da terra no município e na cidade, de forma a compatibilizar o desenvolvimento municipal e urbano com o uso e a ocupação do solo, os recursos ambientais, a oferta de equipamentos urbanos e a circulação de pessoas e bens” (ARAGUAÍNA, 2005, s.p.).

Conforme a citação supracitada, o plano diretor cumpre o seu papel e se adequa às diretrizes estabelecidas com o Estatuto da terra, assim como não se afasta dos cumprimentos constitucionais.

Porém, ao realizar uma análise in concreto, que é a realidade do Monte Sinai, no caso em questão, a garantia do direito à cidade e seus desdobramentos, não expressam a efetividade do que está estabelecido em lei, por mais que a sua transformação em ZEIS tenha garantido uma regulação fundiária, a infraestrutura necessária básica que garante o direito à moradia, como o asfaltamento, escolarização e saúde, ainda não foram implementados em sua concretude.

A lei orgânica do Município de Araguaína de 05 de abril de 1990, também adentra as questões sobre o direito à cidade, em seu artigo 194 em que retrata a política urbana e aduz que esta deve ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal e terá por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, em consonância com as políticas sociais e econômicas do Município. O documento faz remissão novamente ao que alega o estatuto da terra, que em síntese, relaciona o direito à cidade para a coletividade.

Continuando ainda nos ditames do artigo 194, o seu parágrafo primeiro traz à tona a discussão sobre a função social da cidade, esclarecendo que esta para ser concretizada, depende do acesso de todos os cidadãos aos bens e aos serviços urbanos, assegurando-lhes condições de vida e moradia compatíveis com o estágio de desenvolvimento do município. Isso significa afirmar que o direito à moradia também pode ser compreendido como acesso e mobilidade social entrelaçados com as práticas de urbanização do município, pois se observa que é quase impossível concretizar tais garantias, se os serviços urbanos não estiverem à disposição da coletividade que compõe a cidade.

O parágrafo segundo, acrescentado no ano de 2002, um ano após a edição da lei federal que trata sobre o estatuto da cidade, determina que é competência do município dispor sobre normas de parcelamento do solo urbano, observando-se as peculiaridades inerentes à moradia, conjunto paisagístico e estético da cidade.

É importante observar que a lei orgânica do município é anterior à criação do estatuto da terra, mas mesmo sem a normatização federal, não se afasta do que prega o estatuto e também não se distancia dos ditames constitucionais.

Por fim, cabe trazer à baila a discussão sobre a problematização que Henri Lefebvre (2001), sociólogo francês e marxista, traz no tocante ao tema, porque para este estudioso, o direito à cidade reflete um anseio humano por uma organização urbana que gera uma necessidade de ter consigo tal garantia.

Em suma, levando em consideração os conceitos de super e infraestrutura marxistas, Lefebvre (2006) traduz que conforme o homem vai vivendo em coletividade, este agrupamento vai gerando necessidades, desde as mais básicas, como moradia, trabalho, segurança, educação e saúde, até as consideradas mais supérfluas, como o lazer e a diversão. Desse modo:

A necessidade da cidade e da vida urbana só se exprime livremente nas perspectivas que tentam aqui se isolar e abrir os horizontes. As necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio e pelo lucro? Não seria também a necessidade de um tempo desses de encontros, dessas trocas? (LEFEBVRE, 2006, p. 104)

O autor coaduna com a visão legiferante, pois, para cumprir a sua função social, a cidade necessita suprir os anseios sociais coletivos e por mais que seja uma visão utópica, esta precisa, ao máximo, tentar chegar ao estado de totalidade desses direitos que na visão do autor, são tidos como “necessidades” coletivas.

O estudioso ainda vai além, ao problematizar a cidade como um termo móvel e que sofre alterações conforme as transformações sociais. A título de exemplificação, relata que as antigas cidades hoje são fragmentos históricos e as compara com museus, objeto de consumo cultural de turistas e estetas, então, no mundo contemporâneo, a cidade funde-se ao conceito de urbano (urbanização), considerando impossível a reconstituição da cidade antiga, apenas nos restando encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade.

## 5. ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) - MONTE SINAI

O fenômeno de Zona Especial de Interesse Social surgiu inicialmente no Recife/PE, na década de 80, em seguida foi adotado durante a década de 90 em Diadema/SP e em 2001 foi incorporado ao Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), (art. 4º, inc. V, alínea "f"), tornando-se um importante instrumento urbanístico para as cidades brasileiras.

O marco inicial da utilização deste instrumento ocorreu com a criação de 20 áreas especiais na década de 80 em Recife/PE, com o intuito estabelecer projetos urbanísticos e comissões de legalização da posse da Terra. Através da lei municipal nº 14.511/83, essas áreas especiais foram reconhecidas na Lei de uso e ocupação do solo e em 1987 a lei municipal nº 14.947 foi criada e regulamentou o Programa de Regularização fundiária em ZEIS (PREZEIS).

Fernandes (2007) esclarece sobre essa época de luta pela regularização fundiária brasileira e as suas estratégias para a criação de mecanismos que justificassem essa regulamentação:

De modo geral, o quadro jurídico em vigor naquele período- anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 –era adverso e não dava suporte pleno aos programas de regularização de favelas. Os propositores dos programas tiveram de combinar diversos argumentos jurídicos e políticos para justificar as estratégias inovadoras adotadas para que os primeiros programas pudessem ser implementados (FERNANDES, 2007, p.38).

Como obtempera Ancona (2009, p.17):

As ZEIS se consolidaram como um tipo de zoneamento especial, o seu objetivo precípua é a inclusão da população de baixa renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.

Portanto, de forma resumida, os objetivos das ZEIS são os seguintes: estabelecer condições urbanísticas especiais para a urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários; ampliar a oferta de terra para produção de habitação de interesse social (HIS); estimular e garantir a participação da população em todas as etapas de implementação.

Para a compreensão dos objetivos das ZEIS, faz-se necessária uma análise do contexto social em que este instrumento foi implementado, pois tal criação precedeu a Carta Magna e o Estatuto da Cidade, porém não deixou de abarcar a garantia do Direito à cidade e ocasionou uma transformação no tocante ao olhar do gestor para aquelas áreas caracterizadas como ocupação.

Para maior compreensão das ZEIS, o contexto histórico foi discutido por Lívia Miranda e Demóstenes Moraes (2004), ao analisarem no 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, o papel da PREZEIS de Recife no âmbito dialético do Direito à cidade, afirmam que:

A discussão sobre os novos rumos para as políticas urbanas no contexto de redemocratização, nos anos 80, ressaltou a descentralização e a participação como requisitos essenciais para fomentar as mudanças de âmbito político-institucional necessárias a uma gestão urbana mais eficaz e democrática, contrapondo-se ao modelo centralizador-autoritário do regime militar (...). Um dos instrumentos mais significativos que passa a ser discutido nesse contexto foi a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou Área de Especial Interesse Social (AEIS), visando o reconhecimento e a incorporação da cidade produzida pela população de baixa renda ao tecido urbano consolidado (MIRANDA E MORAES, 2004, p.1).

É perceptível que as ZEIS surgiram de uma demanda social pelo direito à moradia, portanto, observa-se que esta delimitou novos rumos para a política de urbanização, não teve e não possui o intuito de desvirtuar a função social da propriedade urbana, a contrário sensu, concluiu-se que a regularização fundiária da área ocupada seria uma medida bem mais viável do que o

remanejamento ou desapropriação compulsória daqueles que vivem em tal localidades caracterizadas como invasões, Rolnik (2007, p.19) explica bem essa realidade ao relatar que:

A concepção básica da ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamento (ROLNIK (2007, p.19).

Utilizando a realidade do Monte Sinai como objeto de análise, observamos que para a sua regulamentação em Zona Especial de Interesse Social houve uma mobilização e este fato demonstra que tal mecanismo ainda se reproduz desde a década de 80 até a atualidade.

Na luta pelo direito à cidade, a regularidade fundiária brasileira ainda é uma questão que gera conflitos, por mais que mecanismos novos como a ZEIS, e programas assistencialistas governamentais como Minha Casa, Minha Vida tenham sido implementados, ainda há necessidade de embates em prol da concretização do direito à moradia. Diante de tais constatações, problematizando tais panoramas, o que vislumbramos é que por mais que o país tenha avançado em mecanismos de regulação da terra, não avançou na efetivação de tais demandas sociais.

A ocupação do Monte Sinai a priori refletia o contexto social em que se desenvolveu a criação das ZEIS, constituído de famílias de baixa renda, sem um local de habitação e que necessitavam de uma concretização do seu direito à moradia. Esta questão é esclarecida quando se considera que:

As zonas especiais de interesse social são aquelas onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos, de maneira a assegurar o direito à moradia inserido no art.6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 26 de 14.2.200 (DALLARI, 2002, p.81).

Ou seja, as ZEIS extrapola o viés jurídico e adentra a conjectura social no que se diz respeito ao direito de urbanização, resguardando a garantia de

regularização fundiária dos ocupantes de assentamentos informais de baixa renda e estabelecendo que, em certas áreas da cidade, sejam necessariamente produzidas habitação de interesse social, destinada a atender o déficit habitacional composto pela faixa de menor renda da sociedade.

A criação do instituto jurídico da Zona Especial de Interesse Social representa uma mudança de paradigma do tocante à política urbana e a regulamentação fundiária brasileira, estabelecida pela Constituição Federal no seu artigo 182. Em uma interpretação teleológica, a Carta Magna de 1988 deu um novo viés às ocupações informais realizadas em sua grande maioria por população de baixa renda, como é o caso do Monte Sinai. A redação do texto da Carta Magna foi feliz ao estabelecer, em síntese, que a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixo poder econômico se consubstanciará através da criação de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

O campo de estudos que se ocupa diretrizes gerais da política urbana, previstas nos incisos XIV do art.2º do Estatuto da Cidade problematiza a temática, ao analisar que:

A necessidade de uma ordem urbanísticas popular é afirmada diretamente pelo art. 2º, XIV, ao impor como diretriz “o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação de solo e edificação” que levem em conta a situação socioeconômica da população. A especialidade dessas normas tem um objetivo definido: permitir a ‘regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda’. A mesma orientação parece estar implícita no inciso XV, quando exige a ‘simplificação da legislação’ com o fim de reduzir os custos da urbanização, ampliando a oferta de lotes e unidade habitacionais (SUNDFELD 2002, p.59).

Neste cenário, temos a seguinte definição de ZEIS: um instrumento de regularização para localidades que foram invadidas. Na circunstância

da invasão, o governo municipal assume o papel de interventor pelo direito do povo e possui a incumbência de normatizar a área e viabilizar tudo que é “necessário” para que o direito à moradia seja assegurado deverá passar pelo crivo da câmara municipal. Realizando uma análise comparativa da problematização do Direito à Cidade trazida por Lefbvre (2011), o argumento supracitado representa bem o pensamento do autor que relaciona tal garantia às necessidades coletivas e sociais.

Após a transformação em ZEIS, a área passa a ser pertencente ao município e deixa de ser considerada como zona rural para então transformar-se zona urbana. A transformação em ZEIS autoriza o governo federal, estadual e municipal a fazer investimentos.

Em análise, a lei nº 2634, de 02 de agosto de 2009, que dispõe sobre a criação do Monte Sinai em Zona Especial de Interesse Social –ZEIS, logo em seu artigo 1º apresenta uma delimitação da ZEIS no perímetro urbano da cidade de Araguaína-TO. Institui a competência do Chefe do Executivo municipal na implementação da Comissão de Urbanização e Legalização, a qual deverá ser composta por membros do Executivo municipal, representantes dos moradores, do Poder Legislativo e do setor técnico municipal.

Ainda esclarece que somente após a constituição da Comissão de Urbanização e Legalização, o Chefe do Executivo municipal está autorizado a acionar as redes de energia elétrica e saneamento básico para regular a situação do abastecimento de tais serviços à área do Monte Sinai.

Como finalidade, conclui estabelecendo que a ZEIS foi criada com o intuito precípua de regulamentação fundiária da localidade, preferenciando a área residencial e a sua destinação específica com um levantamento minucioso dos moradores que residiam na região.

## **6. MONTE SINAI: LOTEAMENTO, BAIRRO OU ZEIS?**

Em se tratando do histórico urbano da cidade de Araguaína-TO e da problemática das ocupações de propriedades públicas ou privadas, observamos que tal conflito é uma constata-

conforme se pode constatar no processo de formação dos setores Xixébal, Alto Bonito, Vila Maranhão, Tiúba, Maracanã, Monte Sinai, dentre outros.

No que diz respeito ao Monte Sinai, este setor está situado às margens da BR-153, entre os Bairros de Fátima e Nova Araguaína, na saída sul da cidade de Araguaína, o loteamento possui cerca de 40 quadras, 1300 casas e 28 ruas.

A priori, faz-se necessário esclarecer pertinentes como as terminologias loteamento e barro, assim como justificar o seu uso, ao tratar sobre o Monte Sinai, constantemente utilizadas para fazer referência a esta região.

Em se tratando do termo loteamento, a própria lei tratou de tal conceituação. A lei nº 6766/79 em seu artigo 2º§1º o explica como a subdivisão de gleba, com destinação para ser edificado, visando à abertura de vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamentos, modificação ou ampliação das vias existentes.

Utilizando do método teleológico de interpretação, tal conceituação remete ao direito constitucional à cidade, uma vez que prevê que a terra, ao ser delimitada, oportuniza um maior espaço para a urbanização do ambiente, interpreta-se, portanto que este é pré-existente e ao mesmo tempo concomitante ao direito de moradia, pois, em se tratando da realidade da região do Monte Sinai, mesmo após a construção de edificações neste ambiente, ainda há necessidade de um constante loteamento, se usarmos tal terminologia associada ao “ato de lotear”.

No que diz respeito ao termo bairro, é válido destacar que este é tratado de forma interdisciplinar e seu conceito é visitado pelas áreas de geografia, sociologia, antropologia, arquitetura, direito, dentre outras expertises.

Como forma de conceituação do termo bairro, podemos trazer para discussão a maneira como a palavra é definida nos dicionários e enciclopédias de pesquisa ou mesmo em estudos desenvolvidos com base nestes tipos de documentos, quando pesquisamos o conceito de bairro em alguns conjuntos de vocábulos, constatamos que a maioria deles o define como uma simples divisão territorial de uma cidade; como colocado por Lefbvre (2011), que define bairro como cada uma das zonas principais em que

se divide uma cidade, ou simplesmente uma porção de território nas proximidades de um núcleo urbano.

Contudo, o termo que melhor se adequa para os estudos desenvolvidos e para a análise da realidade sociocultural da região do Monte Sinai, é o que considera bairro como a delimitação de limites administrativos e subjetivos, levando em consideração essas duas vertentes.

Entendemos que a divisão administrativa faz-se necessária porque é a partir destes limites que aquele recorte é identificado oficialmente e planejado ou assistido pelo órgão gestor, em outras palavras, trata-se do reconhecimento estatal de dado limite territorial dentro de uma urbe; e os limites subjetivos fazem-se necessários porque, a partir da coletividade, é que as reivindicações tomam corpo e o suporte físico o faz único, traduzindo como o sentimento de pertencimento por seus moradores de uma dada região.

O professor Souza (1989) revela ainda que o bairro é:

[...] um referencial direto e decisivo, pois define territorialmente a base social de um ativismo, de uma organização, aglutinando grupos e por vezes classes diferentes (em níveis variáveis de acomodação ou tensão); catalisa a referência simbólica e, politicamente, o enfrentamento de uma problemática com imediata expressão espacial: insuficiência dos equipamentos de consumo coletivo, problemas habitacionais, segregação sócio-espacial, intervenções urbanísticas autoritárias, centralização da gestão territorial, massificação do bairro e deterioração da qualidade de vida urbana (Souza 1989, p. 140).

Fazendo uso de tais conceitos, entendemos que como loteamento, que antecede o termo bairro nas definições, o Monte Sinai necessita do aporte estatal para que as conjecturas jurídicas garantidas pelo direito à cidade, sejam realizadas.

Apropriando-nos da terminologia bairro, observamos que a movimentação realizada em 2009 pela população em prol da reivindicação do direito à moradia e conseqüentemente, à cidade, na região do Monte Sinai, mobilizou o elemento subjetivo, o que enalteceu o sentimento de

pertencimento à região por parte de seus moradores e tal reivindicação dos populares ocasionou no seu reconhecimento administrativo com sua fixação de limites e consequente transformação em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

A primeira medida a ser tomada ao transformar o Loteamento Monte Sinai em ZEIS foi a fixação do seu espaço territorial, o que nos esclarece que não há como reivindicar direitos como a cidade, urbanização e a moradia, sem que ao menos existam limites territoriais e espaciais de uma dada região.

A lei municipal nº2634 de 2009 em seu artigo 1º fixa os limites territoriais da ZEIS Monte Sinai.

Por mais que todo o aporte jurídico da região tenha sido garantido, notamos que a eficácia da lei municipal, observada na atual constituição Monte Sinai, restou prejudicada. Diante dessa constatação levantamos uma problemática: qual a terminologia correta para nomear tal espaço urbano? Poderá ser chamado de loteamento, bairro ou ZEIS? A escolha de um ou de outro termo, ocasionaria consequências para dada região?

Por mais que o foco da pesquisa em análise seja analisar o impacto/efetividade da transformação da região Monte Sinai em ZEIS, entendemos que urge a necessidade de andarmos por tais vias com o intuito de esclarecer alguns aspectos. A título de observação seria pretensiosa a menção de esgotamento de tal problemática nesta pesquisa.

Pois bem, retomando a questão levantada, em detrimento do estudo de campo realizado, entendemos que ao referir-se ao Monte Sinai, o pesquisador poderá fazer uso das três terminologias apontadas levando-se em consideração a realidade contemporânea de tal região, assim como, o reconhecimento dos próprios moradores, os quais não se apropriam apenas do uso do termo ZEIS.

Como supracitado, pela análise das terminologias e apropriações dos termos depreendemos que o loteamento é uma figura antecessora ao bairro, mas para que essa transição seja realidade é necessário que medidas eficazes para a concretização do direito à cidade e do direito à moradia sejam realizadas, dentre essas medidas

podemos destacar a construção de vias que facilitem o deslocamento na região, escolas, creches, unidade básica de saúde, saneamento básico, dentre outras.

Contudo, tais medidas não se encontram concretizadas na região, deste modo por mais que haja diversas moradias edificadas no espaço denominado Monte Sinai, com distribuição de rede de energia elétrica e a água encanada, os direitos previstos constitucionalmente ainda não estão implementados, assim ainda sendo cabível denominar a região de loteamento.

Apropriando-nos da terminologia bairro, observamos que ambos os requisitos foram correspondidos, no tocante ao requisito subjetivo, o marco do sentimento de pertencimento foi a luta para a posse na região realizada na manifestação em frente à prefeitura de Araguaína-TO e a consequente transformação em ZEIS como adequação ao requisito objetivo e administrativo.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é uma tarefa fácil tratar os paradigmas urbanos na realidade brasileira que nos é apresentada, é como se houvesse uma mudança dos personagens, mas, as histórias continuam as mesmas.

Depreendemos da discussão levantada que, por mais que novos mecanismos sejam implementados para a concretização de uma justiça social na política urbana, a questão é conflituosa, os atores sociais envolvidos estão em polos, patamares e posições sócias econômicas distintas, o que enfraquece a relação estabelecida e acaba sendo repetida a velha história da luta do mais fraco contra o mais forte.

A luta para regulamentação fundiária do Monte Sinai não foi diferente do que foi acima narrado, houve a necessidade de uma mobilização dos seus habitantes para que o interesse estatal fosse exposto, e consequentemente, por mais que o direito à cidade naquela região ainda não tenha sido concretizado, houve uma ruptura na lógica entre os poderes.

Por mais que a ZONA DE INTERESSE SOCIAL Monte Sinai tenha se instalado, observamos que o que a Constituição Federal prevê para que a garantia do direito à cidade seja

concretizada não constitui a realidade daquela localidade. A ausência de infraestrutura básica sinaliza que há um desrespeito à tão famigerada função social da propriedade e este fato vai além, pois, ao não observar as necessidades sociais há uma perpetuação do conflito e nesse contexto, do que adianta mecanismos jurídicos positivados se estes não forem concretizados?

## 8. REFERÊNCIAS

- ANCONA, Ana Lucia. Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: 2009.p.17.
- ARAGUAÍNA. Lei nº 2424 de 03 de outubro de 2005: dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Araguaína e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. Lei nº2634 de 02 de agosto de 2009: Dispõe sobre a criação da zona especial de interesse social - ZEIS "Monte Sinai" e dá outras providências. Araguaína: Câmara Municipal, 2016.
- \_\_\_\_\_. Lei orgânica do município de Araguaína. Araguaína: Câmara Municipal, 2016.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979: dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.
- \_\_\_\_\_. Lei nº10257 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. Brasília: Senado Federal, 2001.
- DALLARI, Adilson de Abreu. Instrumentos da política urbana: art. 4º. In: Estatuto da Cidade: comentários a Lei Federal 10.257/2010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs). São Paulo: Malheiros, 2002, p.81.
- FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: conceitos e diretrizes. Raquel Rolnik (org). Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- LEFEBVRE, Henri. O Direito à cidade. 5ª Edição. São Paulo:Editora Centauro. 2006.
- MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes Andrade de. Ainda há lugar para o PREZEIS no Recife? Grupo Temático: Gestão Urbana, Democratização de agendas e Parcerias, 2004.
- RECIFE. Lei nº 14511 de 17 de janeiro de 1983: Define diretrizes para o uso e ocupação do solo e dá outras providências. Recife: Câmara municipal, 1983.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 14947 de 30 de março de 1987: Cria o plano de regularização das zonas especiais de interesse social-PREZEIS. Recife: Câmara municipal, 1987.
- ROLNIK, Raquel. Zona Especial de Interesse Social. 2007.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: Malheiros, 1989.
- SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerias. In: Estatuto da Cidade: comentários a Lei Federal 10.257/2010. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs). São Paulo: Malheiros, 2002, p.59.