

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE ANÁPOLIS – CIÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS E
HUMANAS – NELSON DE ABREU JÚNIOR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* INTERDISCIPLINAR EM
TERRITÓRIOS E EXPRESSÕES CULTURAIS NO CERRADO

RUBENS ARCELINO FELICIANO JÚNIOR

**ENTRE SILVÂNIA E ANÁPOLIS: CIDADANIA FRAGMENTADA E ESTADO DE
EXCEÇÃO – DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO
SETOR DAIANA (1980-2024)**

ANÁPOLIS

2025

RUBENS ARCELINO FELICIANO JÚNIOR

**ENTRE SILVÂNIA E ANÁPOLIS: CIDADANIA FRAGMENTADA E ESTADO DE
EXCEÇÃO – DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO
SETOR DAIANA (1980-2024)**

ANÁPOLIS

2025

Ficha catalográfica

AF476i

Feliciano Júnior, Rubens Arcelino.

A inércia estatal e os desafios da regularização urbana: um estudo sobre o Setor Daiana em Silvânia-GO / Rubens Arcelino Feliciano Júnior. — 2025.
128 p.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes.

Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado).

Universidade Estadual de Goiás, Campus de Ciências Socioeconômicas e Humanas, Anápolis, 2025.

Inclui bibliografia.

1. Ocupação territorial. 2. Administração Pública.
3. Estado de Exceção. 4. Análise Jurídica. 5. Estudo de caso.
- I. Lemes, Fernando Lobo, orient. II. Título.

RUBENS ARCELINO FELICIANO JÚNIOR

**ENTRE SILVÂNIA E ANÁPOLIS: CIDADANIA FRAGMENTADA E ESTADO DE
EXCEÇÃO – DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO
SETOR DAIANA (1980-2024)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades, na área interdisciplinar.

Linha de Pesquisa 2 –Saberes, Sociedade e Natureza no Cerrado.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes

ANÁPOLIS
2025

RUBENS ARCELINO FELICIANO JÚNIOR

ENTRE SILVÂNIA E ANÁPOLIS: CIDADANIA FRAGMENTADA E ESTADO DE EXCEÇÃO – DESAFIOS PARA A REGULARIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NO SETOR DAIANA (1980-2024)

Dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação *Strito Sensu* Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG), para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes
Presidente/UEG-TECCER

Prof^a. Dra. Janes Socorro da Luz
Membro Interno/UEG-TECCER

Prof. Dr. Jordão Horácio da Silva Lima
Membro Externo/UEG/UnU Palmeiras

Prof^a. Dra. Divina Aparecida Leonel Lunas Lima
Suplente Interno/UEG-TECCER

Prof. Dr. Fabrício Wantoil Lima
Suplente Externo/UEG/UnU Palmeiras

Anápolis, 16 de junho de 2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela graça manifesta em Jesus Cristo.

A minha amada esposa, pelo incentivo, motivação e amor que dispensou a mim em todo o processo.

Aos meus familiares e amigos pela confiança em mim depositada.

Ao professor doutor Fernando Lobo Lemes, pela orientação e companheirismo nessa jornada.

Aos professores do programa.

A banca examinadora composta pelos professores doutores Janes Socorro da Luz e Jordão Horácio da Silva Lima por terem aceitado o convite.

Enfim, a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a construção desta pesquisa.

A esfera de soberania interna das diferentes estruturas temporais das relações sociais é a expressão do destino transcendente da humanidade. Esta é a única base de uma relação harmoniosa entre autoridade e liberdade no desenvolvimento social (Dooyeweerd, 1984, p. 602).

RESUMO

A dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental da Constituição Federal do Brasil de 1988, consagrado no artigo 1º, inciso III. Com base nessa premissa, o presente estudo oferece uma análise descritiva e jurídica da situação do setor Daiana, em Silvânia, Goiás. O objetivo principal desta pesquisa é compreender os padrões de ocupação territorial na área de fronteira entre os municípios de Anápolis e Silvânia, no período entre 1980 a 2024 e seus respectivos desdobramentos. A análise considera a evolução histórica do setor Setor Daiana, examinando a relação entre o poder público municipal e o processo de ocupação do loteamento, delineando as competências e responsabilidades da gestão administrativa, identificando o arcabouço legal aplicável à implantação de loteamentos e à expansão territorial e, por fim, a exposição de legislação do Direito positivo brasileiro que produzem efeito imediato na oferta de serviços públicos básicos. Para tanto, o estudo adota a metodologia de pesquisa bibliográfica, abordando o conceito de território, a noção de estado de exceção, na interpretação de Giorgio Agamben, e as teorias clássicas do Direito Administrativo sobre administração pública, serviços públicos e responsabilidade governamental. Os resultados revelam a caracterização explícita de um estado de exceção contemporâneo manifestado no município objeto deste estudo.

Palavras-Chaves: Dignidade da Pessoa Humana. Território. Administração Pública. Estado de Exceção. Município de Silvânia.

ABSTRACT

The dignity of the human person is a fundamental principle of Brazil's 1988 Federal Constitution, enshrined in article 1, item III. Based on this premise, this study offers a descriptive and legal analysis of the situation in the Daiana district in Silvânia, Goiás. The main objective of this research is to understand the patterns of territorial occupation in the border area between the municipalities of Anápolis and Silvânia, in the period between 1980 and 2024, and their respective consequences. This analysis considers the historical evolution of the Daiana district, examining the relationship between the municipal government and the process of occupation of the subdivision, outlining the powers and responsibilities of administrative management, identifying the legal framework applicable to the implementation of subdivisions and territorial expansion and, finally, the exposure of legislation of Brazilian positive law that have an immediate effect on the provision of basic public services. To this end, the study adopts the methodology of bibliographical research, addressing the concept of territory, the notion of a state of exception, as interpreted by Giorgio Agamben, and the classic theories of Administrative Law on public administration, public services and government responsibility. The results reveal the explicit characterization of a modern state of exception manifested in the municipality that is the subject of this study.

Keywords: Dignity of the Human Person. Territory. Public Administration. State of Exception. Municipality of Silvânia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do setor Daiana, da GO-437 e GO-330, nas proximidades da cidade de Anápolis	18
Figura 2 – Totem da entrada da cidade de Silvânia/GO	19
Figura 3 – Monumento do Cristo Redentor	20
Figura 4 - Estação ferroviária Caturama	21
Figura 5 - Hospital Nosso Senhor do Bonfim	22
Figura 6 - Área urbana da cidade de Silvânia	23
Figura 7 - Imagem de satélite do Parque da Floresta Nacional de Silvânia e a Cidade de Silvânia	24
Figura 8 - Caminho até a Floresta Nacional de Silvânia	25
Figura 9 - Sede da Prefeitura Municipal de Silvânia	26
Figura 10 - Praça Senador Cel. Felismino De Souza Viana	26
Figura 11 – Memorial de apresentação do setor Daiana	29
Figura 12 - Planta de Situação do loteamento Daiana	30
Figura 13 - Croqui do setor Daiana – Silvânia/GO	31
Figura 14 - Croqui mostrando a cidade de Silvânia acima, o setor Daiana no centro, Anápolis na parte inferior esquerda e, à direita, a capital Goiânia	32
Figura 15 - Plano de Subdivisões do loteamento Daiana	33
Figura 16 - Rua Pérola - sem esgotamento ou redes de escoamento de águas pluviais	35
Figura 17 – Rua sem nome	36
Figura 18 – Rua dos Guaranis	37
Figura 19 - Placa residencial com CEP de Anápolis	38
Figura 20 - Casa feita com adobe (argila e madeira)	41
Figura 21 - Ônibus escolar de Anápolis buscando crianças	44
Figura 22 - Área urbana do setor Daiana e área rural de Silvânia	54
Figura 23 - Localização dos Municípios de Anápolis e Silvânia, destacando os bairros vizinhos Jardim Esperança e Daiana em 2023	55
Figura 24 – Distância, em linha reta, do Setor Daiana do centro de Anápolis e do Setor Central de Silvânia	56
Figura 25 - Matéria jornalística do protesto no setor Daiana	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matérias jornalísticas sobre o setor Daiana	42
Quadro 2 – Composição da perspectiva, interesse e do valor.	52
Quadro 3 - Planta genérica de valores no ano de 1996 do Setor Daiana	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição do conceito de Território

52

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - O SETOR DAIANA E O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA	18
1.1 Histórico e formação do Setor Daiana	28
1.2 Características socioeconômicas e de infraestruturas	34
1.3 Déficit de serviços públicos e impactos na população	42
CAPÍTULO 2 - TERRITÓRIO, ESPAÇO E A FORMAÇÃO DA CONURBAÇÃO NO SETOR DAIANA	48
2.1 Território e Espaço	48
2.2 Visão espacial do setor Daiana e relevância para Silvânia	53
2.3. Características de uma área conurbada	59
CAPÍTULO 3 - O ESTADO DE EXCEÇÃO MODERNO: (IN) AÇÃO DO ESTADO E AUSÊNCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS	66
3.1. <i>Necessitas legem non habet</i> : o estado de exceção e sua extensão jurídico-política	69
3.2. Serviços públicos na doutrina do Direito Administrativo brasileiro	77
3.2.1. Análise da competência na garantia dos serviços essenciais: transporte, educação, saúde e infraestrutura	83
3.3. A responsabilização da administração pública e do agente público devido ao não cumprimento da legislação	91
CAPÍTULO 4 - LEGISLAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MARCO LEGAL E APLICAÇÃO NO CASO DAIANA	102
4.1. Instrumentos jurídicos e procedimentos para regularização fundiária na legislação constitucional e infraconstitucional	104
4.2. Legislação municipal de Silvânia para a regularização de loteamentos	113
4.3. Caminhos viáveis para a solução de empasses territoriais	119
CONCLUSÃO	128
REFERÊNCIAS	131

INTRODUÇÃO

No caminho para se compreender a condição de um território é imprescindível o entendimento de que todo espaço é conquistado. Apenas a partir da existência de disputas que visam a imposição de determinado costume, cultura, religião é que o espaço poderá, então, corresponder ao conceito de território. Noutras palavras, são as relações de poder que se instalam sobre determinado espaço e as disputas que delas emergem são o ponto chave que estabelece a diferença entre os termos território e espaço. Nessa visão, existe anteriormente um espaço que, por sua localização geográfica, características vegetais, hidrográfica, condições do solo, dentre outros fatores, poderá conduzir a relações marcadas por intenções e interesses, as quais o transformará em território. Assim, conforme Raffestin (1993), se o espaço é a “matéria-prima”, o interesse o torna em algo valioso ou desprezado.

Esta dissertação é o resultado de uma pesquisa sobre a ocupação de um território, o setor Daiana em Silvânia, no estado de Goiás. O local possui característica de área conurbada, apresenta urgência na resolução da situação de pertencimento, regularização fundiária e serviços públicos. Como se verá, o setor objeto desse estudo está próximo à Anápolis e longe do centro urbano do seu município.

A problemática se pauta na busca pela resposta da seguinte questão: como ocorre a atuação do Município no processo de loteamento do setor Daiana, situado em uma área limítrofe entre os municípios de Anápolis/GO e Silvânia/GO?

A hipótese deste estudo é que, inicialmente houve interesse do Município no local para a construção de área residencial para os trabalhadores do Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA), situado nas proximidades do loteamento. Todavia, ao longo do tempo, foi esquecido, se tornando um local de contínuo crescimento populacional e, atualmente, como veremos, tomando a forma política caracterizada como estado de exceção, aos moldes de Agamben (2010).

Este estudo justifica-se por se constatar que, ainda no século XXI, a ocupação do solo tem inicialmente um projeto específico, inclusive para loteamentos afastados dos centros urbanos, porém no processo de ocupação há mudanças de intenções estatais desconhecidas as quais interrompem a conclusão planejada. Assim, tais loteamentos tornam-se acessíveis economicamente para migrantes,

mesmo não existindo serviços públicos essenciais, como escolas, posto de saúde, coleta de lixo, saneamento básico, entre outros. Portanto, essencial se faz o estudo de como se dá a legalização de loteamentos e quais são as responsabilidades da administração pública.

Por outro lado, há uma justificativa social, que se ergue no caos em que vivem os moradores do Setor Daiana. Esta pesquisa, a partir de uma observação legal e a partir o prisma do Direito Administrativo, identificou a necessidade de resolução de problemas urbanos, que, diga-se de passagem, parecem comuns em todo o território brasileiro, relativos à conurbação nos municípios e cidades do interior do país. O tema, há muito ignorado por governantes e legisladores, tem como resultado o descaso com os cidadãos sempre carentes de serviços e atenção básica.

Para se alcançar os objetivos propostos pela pesquisa, foi utilizado o método bibliográfico, de caráter exploratório-descritivo. Assim, conforme Lima e Miotto (2007, p. 39) “a pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório.”

Desta forma, o objetivo principal da pesquisa é compreender as formas de ocupação territorial, especialmente de iniciativa privada, na área limítrofe do município de Anápolis com o município de Silvânia, entre os anos de 1980 e 2024, considerando as atribuições dos poderes e interesses municipais.

No decorrer da investigação, se estabeleceram alguns objetivos específicos, quais sejam, buscar a contextualização histórica da região onde o bairro está situado; identificação da legislação para a implantação de loteamentos e expansão territorial municipal; observação da relação entre o poder público municipal e os moradores do loteamento; e, por último, um estudo a respeito das responsabilidades administrativas por parte do poder público.

Para melhor entendimento do objeto da pesquisa, foi realizado um apanhado histórico e geográfico do setor Daiana, objeto específico deste estudo, analisando aspectos sociais e econômicos envolvendo a assistência pública de serviços essenciais, bem como a possibilidade de junção/anexação do Setor ao município de Anápolis. Por isso mesmo, conforme Carlos (2004), o estudo explora o conceito de “cidade” enquanto construção humana, materializada como produto histórico-social, a fim de compreender o distanciamento existente entre o núcleo

central da cidade de Silvânia e o bairro, que foi criado em localidade muito próxima da cidade de Anápolis.

As características econômicas, sociais e culturais dos moradores do bairro é um ponto relevante para a discussão, visto que se diferenciam das atividades desenvolvidas pelos demais moradores do núcleo urbano da cidade silvaniense. Assim, a proposta de tal perspectiva visa esclarecer a influência, do ponto de vista institucional, exercida pela cidade de Anápolis sobre os moradores do setor Daiana, tendo como ponto de partida a análise da área econômica (Beaujeu-Garnier, 1980).

A dissertação, que se divide em quatro capítulos, discorre, em um primeiro momento, sobre os aspectos históricos do setor Daiana, em seguida aborda o objeto de estudo do ponto de vista conceitual e teórico e, na última parte, se debruça sobre aspectos jurídicos ligados diretamente ao objeto estudado.

Assim, no primeiro capítulo, são apresentados os aspectos descritivos da formação e parte histórica do setor Daiana, destacando-se as características socioeconômicas e infraestruturais do setor, além de apontar déficits na oferta de serviços públicos, bem como seus impactos no cotidiano da população.

No segundo capítulo são utilizados os conceitos de espaço e território, feita a análise das características da área conturbada, levando-se em consideração o histórico de formação do setor Daiana, incluindo aspectos geográficos, econômicos, políticos e sociais que definem suas características atuais. Ao final do capítulo, propõe-se uma descrição sistematizada do setor Daiana, informando observações empíricas e dados coletados.

No terceiro capítulo o estudo se ampara na apresentação das deficiências/ausências de serviços públicos, cuja perspectiva filosófica e jurídica aponta para a manifestação de um estado de exceção não jurídico, de caráter prático, para confirmar a omissão do estado (Agamben, 2004, 2010). Por essa via, foi feito um apanhado sobre a Administração Pública na perspectiva do Direito Administrativo, buscando compreender quais serviços são considerados essenciais.

O quarto e último capítulo, trata de analisar o processo de regularização fundiária conforme o mandamento constitucional e as leis infraconstitucionais, procurando indicar possíveis iniciativas viáveis para a solução de conflitos político-administrativos e empasses territoriais em áreas conurbadas.

CAPÍTULO 1

O SETOR DAIANA E O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SILVÂNIA-GO

Antes de falarmos sobre o setor Daiana em específico, faz-se necessário que sejam incluídas informações sobre a cidade e o município de Silvânia, termos diferentes que podem carecer de melhor entendimento.

Inicialmente, é importante que se compreenda o vocábulo cidade, o qual, a partir da concepção de Silveira (2015), representa uma aglomeração urbana com características próprias, como uma organização política-administrativa, uma economia e uma cultura urbanas. O município, por sua vez, é caracterizado por uma unidade territorial administrativa que pode abranger tanto áreas urbanas quanto rurais e é responsável por prover serviços públicos e gerir recursos em seu território (Silveira, 2015).

Compreendida a diferença apresentada por Silveira (2015), Silvânia é um município goiano da região político-administrativa do leste do estado, o qual desempenha atividade do agronegócio com lavouras monocultoras da soja, sendo um contribuinte expressivo da exportação recorde de Goiás.

Para se ter uma ideia, no ano de 2024, quando o estado figurou como terceiro colocado no país em exportação de óleo de soja, segundo dados da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no acumulado de janeiro a julho daquele ano, foram embarcadas 106,8 mil toneladas, ao valor de US\$97,7 milhões, recuos de 22,1% e 32,2%, respectivamente, em comparação ao mesmo período de 2023. Abril foi o mês de destaque em termos de volume e de valor exportado, com registro de envio de 25,5 mil toneladas e faturamento de US\$22,5 milhões, incremento decorrente, sobretudo, do pico de valorização do dólar naquele mês.

Segundo o site de estatísticas agropecuárias Agrolink (2023), só em 2023 havia uma área de plantação colhida de 93.500 hectares, que alcançou 336.600 toneladas de soja. Essas informações servem para apresentar o poderio econômico que o município possui em relação ao ramo do agronegócio.

Além da altamente significativa produção e exportação dos grãos, a pecuária e produção de tijolos também se somam aos ramos que fomentam a

economia do município, que conta com uma dimensão territorial de 2.349,940 km², com 22 bairros e 22.245 habitantes, conforme o censo IBGE de 2022.

Frisa-se que, tanto o abastecimento quanto o escoamento da produção do município é mantido através das rodovias GO-437 – que se conecta com a cidade de Anápolis – GO-139, além do acesso à GO-457, cuja direção ao Sul oferece ligação com o município de Vianópolis e com a cidade de Anápolis – por meio da GO-330, como aparece na Figura 1.

Figura 1 – Localização do setor Daiana, da GO-437 e GO-330, nas proximidades da cidade de Anápolis.



Fonte: Google Earth, 2024. Elaborado pelo autor.

Descrevendo brevemente a cidade de Silvânia, inicialmente se observa na entrada principal um totem identificando que naquela via se inicia o caminho para seu núcleo urbano central. Um pouco mais adiante, está um monumento do Cristo Redentor, ponto turístico da cidade, ao lado esquerdo da via para quem entra na cidade pela GO-330 (Figura 2). Do lado oposto, como se vê na Figura 3, à direita da

pista principal, está a Estação Ferroviária Caturama (Figura 4), localizada na estrada de Ferro Centro Atlântica.

Figura 2 – Totem na entrada da cidade de Silvânia/GO



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

A cidade de Silvânia, é dotada de um centro comercial voltado para o setor de insumos agrícolas. Pode-se observar que, devido ao fluxo de máquinas agrícolas, a cidade comporta oito postos de combustíveis, para garantir o funcionamento das máquinas da produção agrícola voltada aos grãos de soja e sorgo.

Figura 3 – Monumento do Cristo Redentor



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Nas vias principais da cidade observam-se vários tipos de serviços oferecidos à população, como é o caso do atendimento à saúde, realizado pelo Serviço Móvel de Urgência (Samu), o Pronto Socorro 24 horas e algumas clínicas de atendimento especializado. Conforme a Figura 5, é possível observar o Hospital Nosso Senhor do Bonfim, referência na cidade.

Figura 4 – Estação Ferroviária Caturama



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Figura 5 – Hospital Nosso Senhor do Bonfim



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Figura 6 – Área urbana da cidade de Silvânia



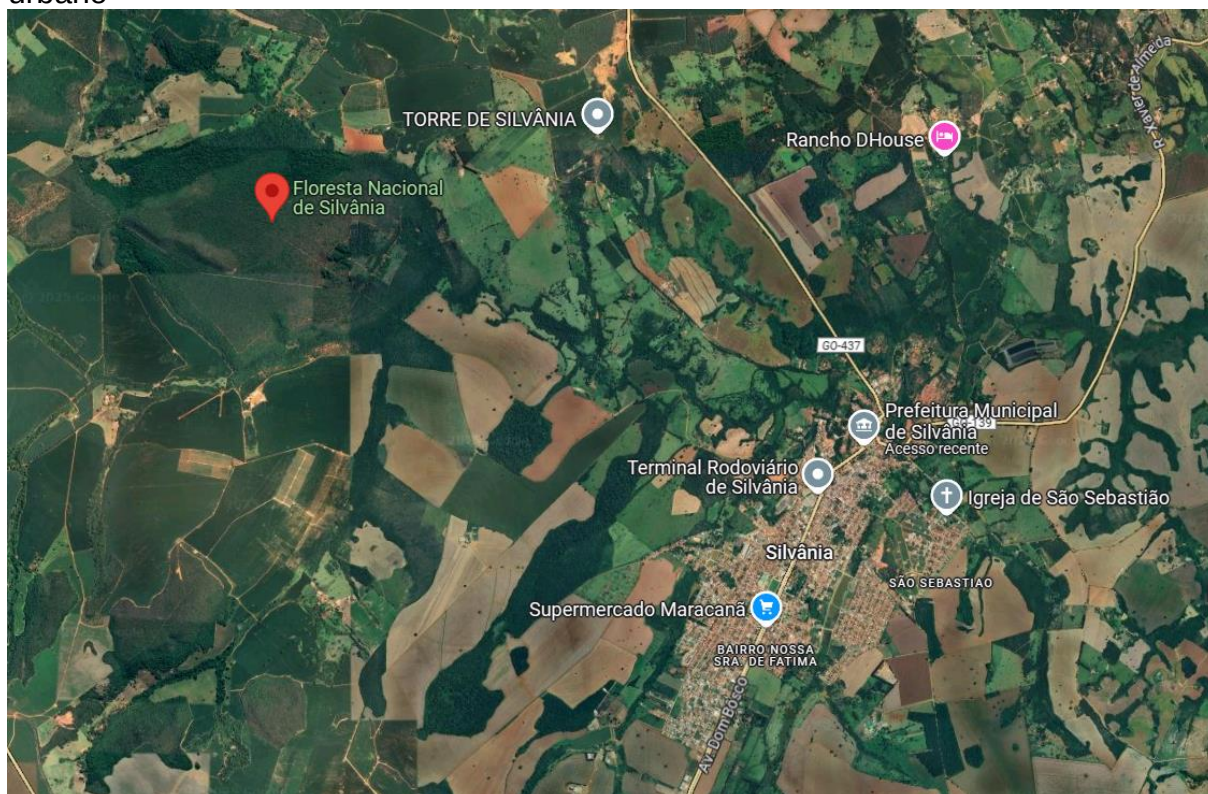
Fonte: Google Earth, 2024. Elaborado pelo autor.

Em relação à segurança pública, essa é exercida pelas forças estaduais com a presença da unidade da 3ª Companhia da Polícia Militar do Estado de Goiás e o 2º pelotão do Corpo de Bombeiros de Goiás. Quando se trata de educação, contam-se doze centros educacionais, os quais compõem a estrutura educacional desde o Ensino Infantil, Fundamental e Ensino Médio, além de unidades de Ensino Superior, dentre elas uma pública: uma unidade da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Silvânia também conta com um espaço de visita e contemplação, a Floresta Nacional de Silvânia (Figuras 7 e 8), considerado um parque de natureza viva, com acesso pela Rua Trinta e Três e a via vicinal que segue até o parque. O

local é centro de pesquisas para diversas espécies de plantas, pássaros e outros animais.

Figura 7 – Imagem de satélite do parque da Floresta Nacional de Silvânia e seu núcleo urbano



Fonte: Google Earth, 2024. Elaborado pelo autor.

Figura 8 – Caminho até a Floresta Nacional de Silvânia



Fonte: Google Earth, 2024. Elaborado pelo autor.

A cidade, ao mesmo tempo que abarca a gestão econômica do agronegócio, apresenta aspectos peculiares, com uma quantidade significativa de agências bancárias, sendo cinco de bancos convencionais e três de cooperativas de crédito. Essa característica de agências bancárias de diversas instituições, pode demonstrar que há o interesse em investimentos rentáveis para a iniciativa privada.

Os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, estão presentes e atuantes no município. O primeiro conta com onze vereadores, com sede na Avenida Dom Bosco, via principal da cidade, em prédio independente.

A sede de poder executivo (Figura 9) está situada no setor central, em frente à Praça Senador Cel. Felismino de Souza Viana (a maior da cidade), instalada em um prédio histórico, onde funcionam, atualmente, as doze secretarias municipais.

Figura 9 – Sede da Prefeitura Municipal de Silvânia



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Figura 10 – Praça Senador Cel. Felismino de Souza Viana



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

A comarca de Silvânia tem sede no Fórum da cidade – localizado na via principal (Av. Dom Bosco) – próximo à entrada da cidade, com fácil acesso,

abrangendo o Centro de Solução de Conflitos e Cidadania, as escrivadinhas de Família, Sucessões, Infância e Juventude, da Fazenda Pública, Registros Públicos, do Crime, além das Varas 1ª e 2ª Cíveis. Faz parte da comarca de Silvânia o distrito de Leopoldo de Bulhões.

Com relação ao saneamento básico, dados regionalizados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINIS, 2023), do Ministério das Cidades, que analisa dados sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais, apontam que no ano base de 2022, o Município de Silvânia apresentava cobertura de 63,10% de atendimento total de água tratada.

O esgoto urbano também foi referido nos mesmos indicadores, cujo percentual aponta para 84,42 %. É importante ressaltar que, embora os dados sobre saneamento do município de Silvânia contemplem apenas a área urbana, o setor Daiana não tem nenhuma cobertura de saneamento básico, não possui água tratada ou esgoto sanitário. Ali, toda a água consumida advém de poços ou cisternas, utilizando-se foças sépticas precárias para o despejo de dejetos.

1.1. Histórico e formação do Setor Daiana

Em meio à frenética e dinâmica formação territorial e espacial da cidade, cabe uma reflexão inicial sobre como surgem os setores mais afastados dos centros urbanos. Genericamente, embora possuam divisão em ruas, áreas de comércio e energia elétrica, mais se assemelham a vilas do início do século 20, como é o caso do setor Daiana atualmente.

Vale lembrar que, no Brasil, a legalização de qualquer parcelamento para a criação de loteamentos, condomínios e bairros atualmente é regulada por leis municipais específicas e legislação federal, as quais servem para normatizar a implantação de quaisquer empreendimentos imobiliários, como será analisado posteriormente. Todavia, a implantação de bairros anteriores à década de 1990, em alguns casos até os dias de hoje, é feita de modo “à brasileira”, chamados de invasão. Nos ambientes em que a formação residencial se inicia de modo clandestino, sem a vigilância do poder público, é comum que ocorram de maneira célere, onde o próprio poder público, inerte, não intervém com seu poder fiscalizador.

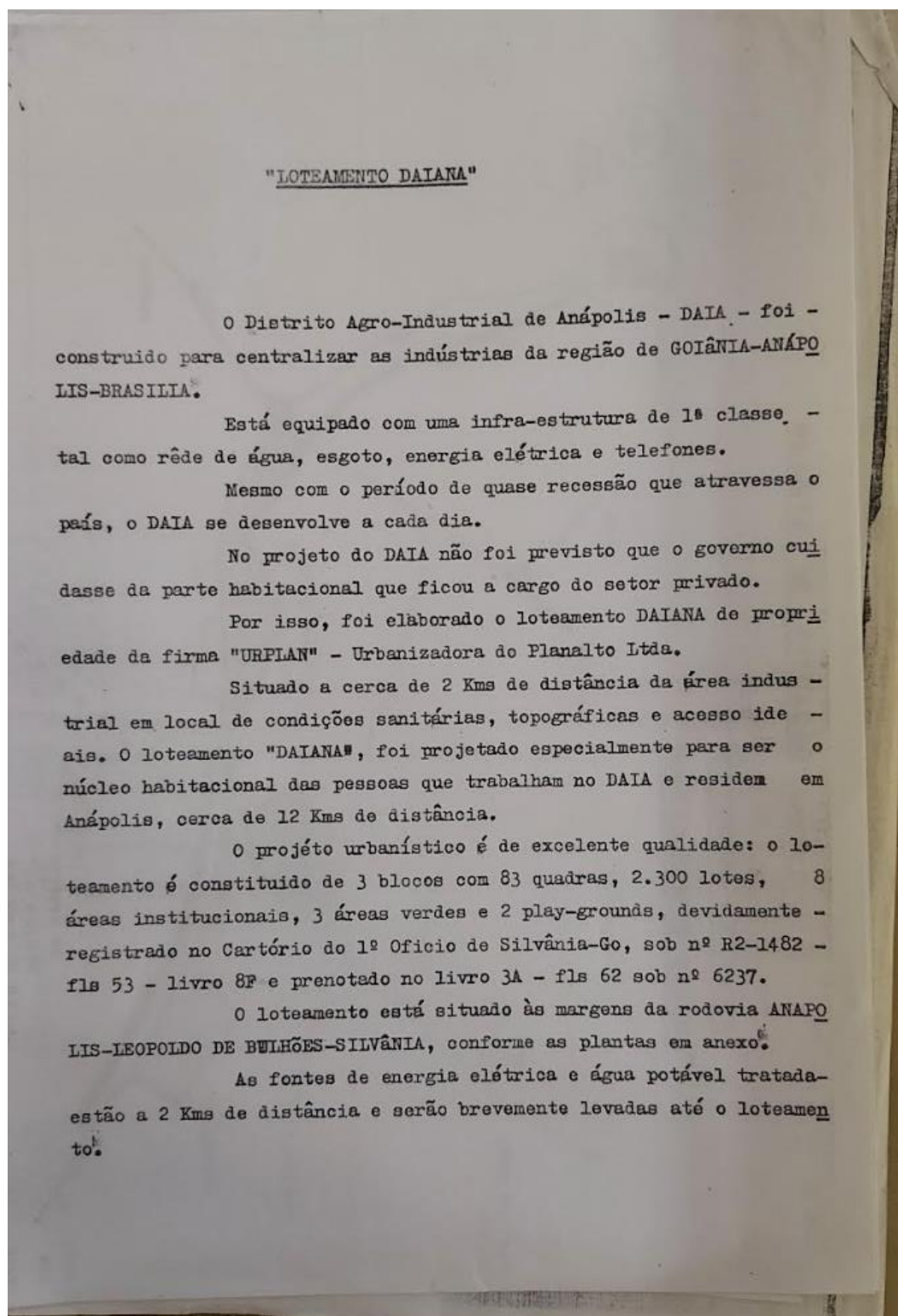
Contudo, a formação do setor Daiana não se deu de modo ilegal, tampouco de modo desordenado, como fora inicialmente pensado, haja vista que os documentos oficiais do município e do cartório da cidade revelam que sua criação ocorreu no ano de 1979, com a apresentação de um local próprio para moradias.

O memorial da pasta do loteamento Daiana aponta que foi projetado por arquitetos provenientes de Goiânia (capital do Estado), com todo rigor urbanístico, contendo, inclusive, um cemitério, playgrounds e áreas públicas, dada a importância do local. De acordo com o memorial,

No projeto do DAIA não foi previsto que o governo cuidasse da parte habitacional que ficou a cargo do setor privado. Por isso, foi elaborado o loteamento DAIANA de propriedade da firma “URPLAN” – Urbanizadora do Planalto Ltda. Situado a cerca de 2 Kms de distância da área industrial em local de condições sanitárias, topográficas e acesso ideais. **O loteamento “DAIANA”, foi projetado especialmente para ser o núcleo habitacional das pessoas que trabalham no DAIA e residem em Anápolis**, cerca de 12 Kms de distância (Brasil, 1979). (grifo nosso)

A Figura 11 expõe de forma integral os objetivos da criação do setor, detalha os serviços oferecidos e indica sua localização estratégica. Na época, representou um importante avanço na acolhida aos trabalhadores das indústrias instaladas no DAIA.

Figura 11 – Memorial de apresentação do setor Daiana

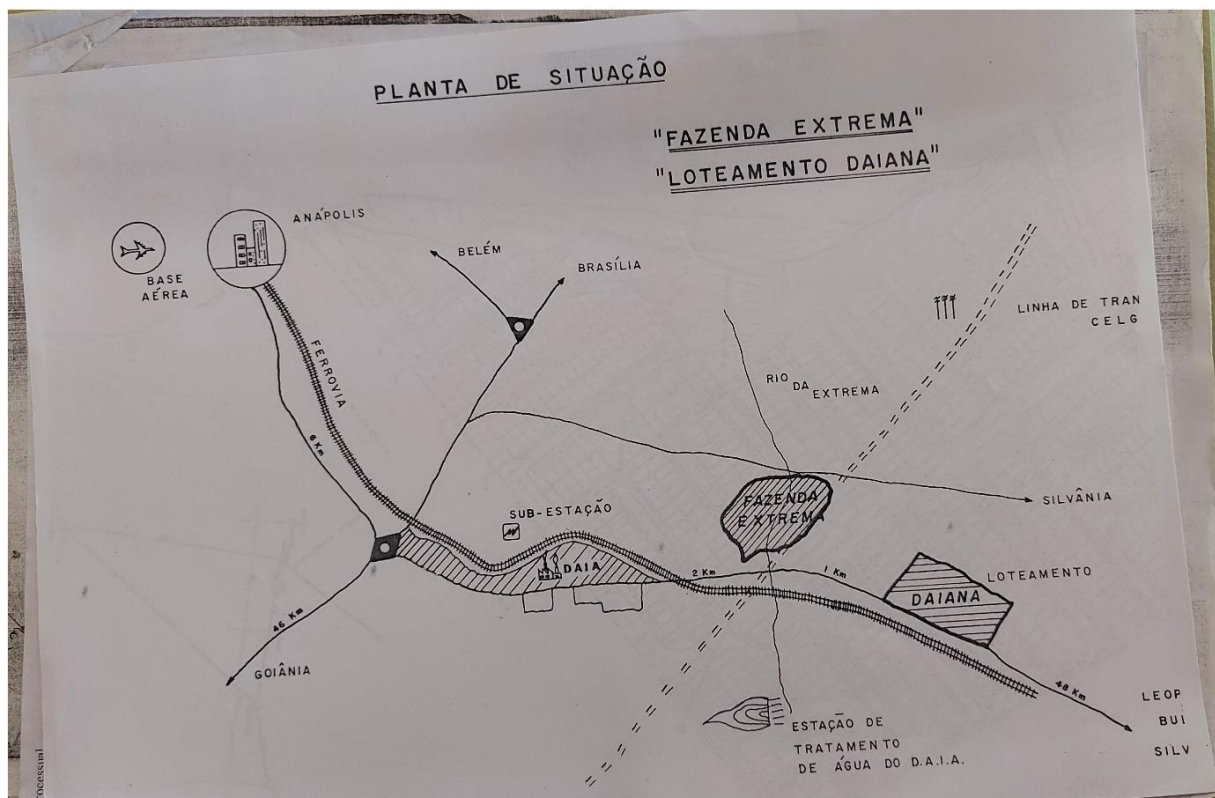


Fonte: Pasta do Loteamento Daiana, Cartório de Registros de Silvânia/GO, 1979.

Consta do memorial que uma empresa foi formalizada especialmente para vendas dos lotes, (Urbanizadora do Planalto Limitada - Urplan), que administrava a

venda e a legalização dos lotes à época de seu lançamento no cartório de registros de Silvânia. As imagens a seguir apresentam os primeiros documentos formalizados em cartório, apontando os principais elementos de proximidade do local.

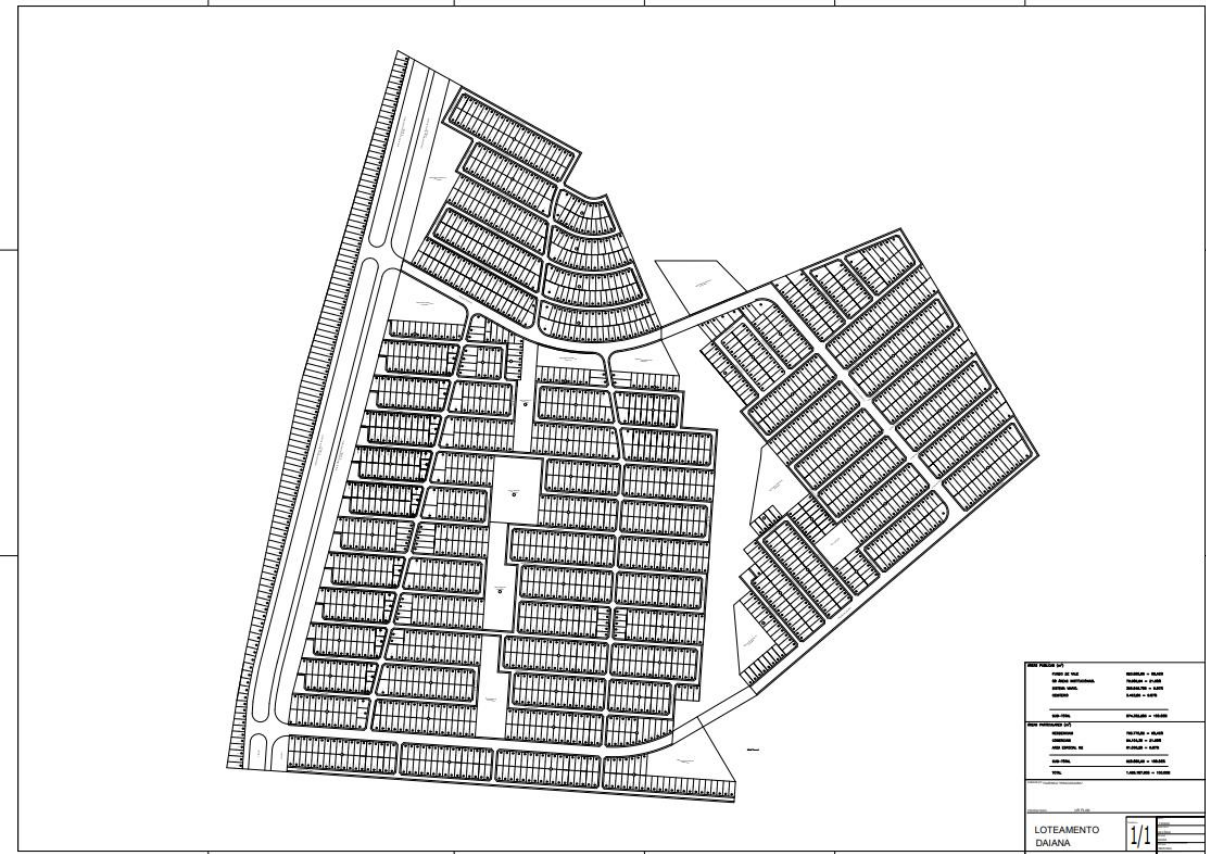
Figura 12 – Planta de Situação do loteamento Daiana



Fonte: Pasta do Loteamento Daiana, Cartório de Registros de Silvânia/GO, 1979.

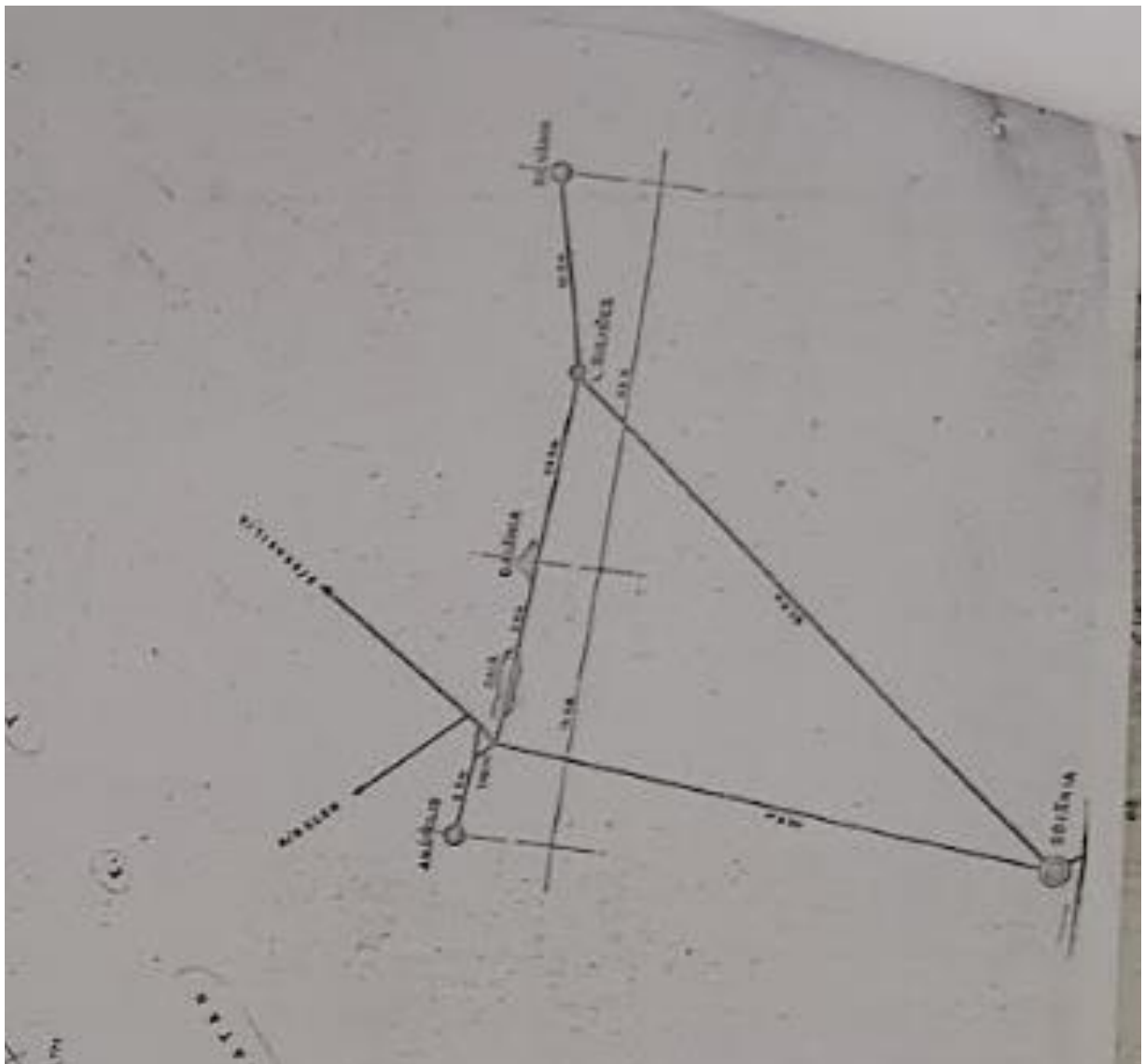
Consta da Figura 12 a planta de situação apresentada em cartório no ano de lançamento (1980), ainda de modo precário. Nota-se que a ferrovia já aparecia na planta. Por outro lado, a GO-303 está desenhada, porém sem a numeração, ainda referenciada como Rodovia Anápolis-Leopoldo de Bulhões-Silvânia.

Figura 13 - Croqui do setor Daiana – Silvânia/GO



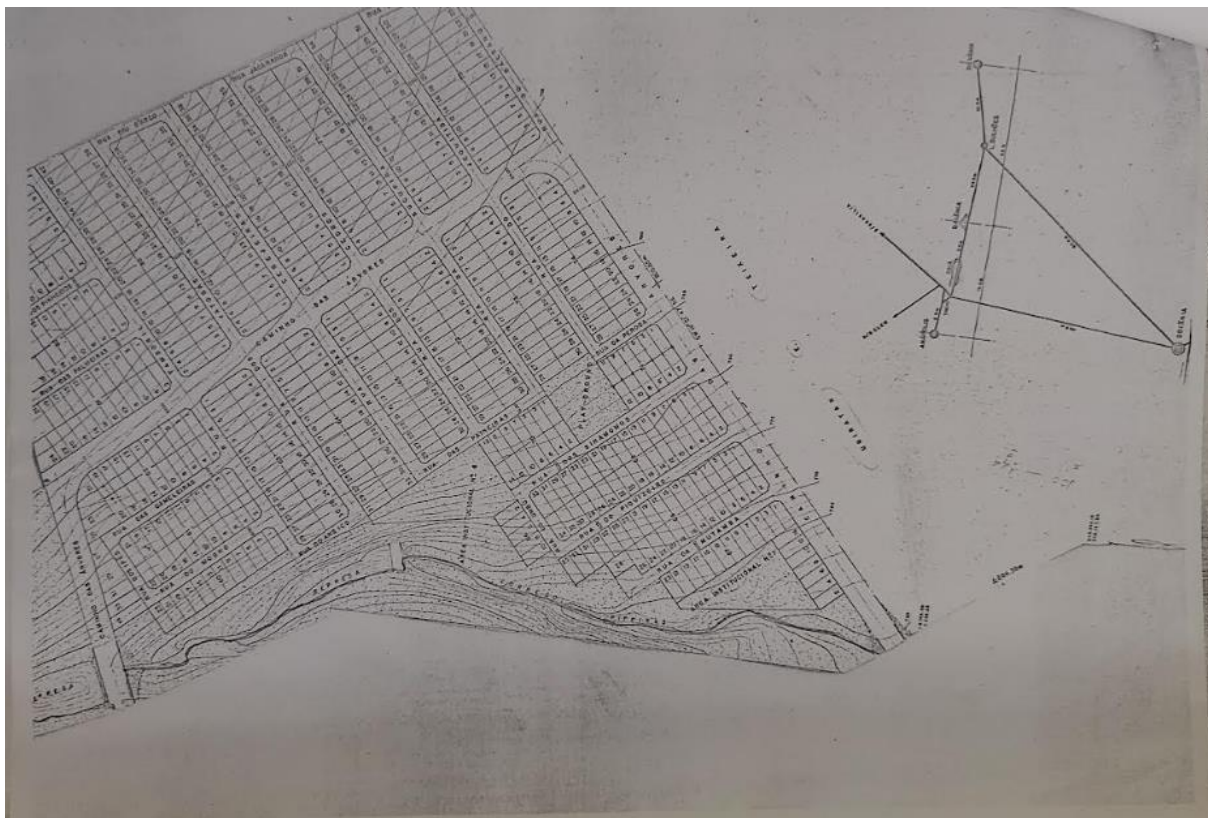
Fonte: Pasta do Loteamento Daiana, Cartório de Registros de Silvânia/GO, 1979.

Figura 14 – Croqui mostrando a cidade de Silvânia acima, o setor Daiana no centro, Anápolis na parte inferior esquerda e, à direita, a capital Goiânia



Fonte: Pasta do Loteamento Daiana, Cartório de Registros de Silvânia/GO, 1979.

Figura 15 – Plano de Subdivisões do loteamento Daiana



Fonte: Pasta do loteamento Daiana do Cartório de Registros de Silvânia/GO, 1979.

Em pesquisa no cartório de registros imobiliários verificou-se que não há o decreto de lei autorizando o loteamento, todavia, a lei base para a regularização do loteamento foi a Lei Federal nº 6.766/1979, chamada de Lei do Parcelamento do Solo, utilizada até a atualidade no regramento imobiliário.

Atualmente, para que haja a implementação e a legalização de qualquer loteamento no município, existe o Plano Diretor Democrático do Município de Silvânia, aprovado apenas no ano de 2008, a Lei municipal n. 1.541/08.

1.2. Características Socioeconômicas e Infraestruturais

O setor Daiana apesar de sua criação há quarenta e seis anos, com um propósito específico, como se demonstrou na parte inicial, não evoluiu como planejado. Alguns veículos de comunicação da cidade de Anápolis ainda tratam o bairro como setor de chácaras, por não conhecerem sua real situação e como é tratado pelo poder público, o qual o caracteriza como área de expansão urbana do

município de Silvânia. Assim, pode-se afirmar que o local é área urbana, porém, sem qualquer infraestrutura que corresponda aos benefícios de uma área urbana.

O setor foi mantido sem qualquer infraestrutura, como será apresentado adiante, contrariando o plano inicial. Como foi visto, o bairro fora projetado, mas ao longo do tempo os interesses municipais desvirtuaram o foco principal, mantendo tão somente o domínio sobre o território.

No local há apenas casas humildes, pequenas empresas familiares, comércio de primeira necessidade como mercadinhos, bares e lojas de materiais para construção.

Diferente da área rural cujo predomínio é de lavouras de grãos, o setor Daiana é plenamente residencial, sendo os moradores trabalhadores domésticos e pequenos profissionais autônomos, dos quais a maioria trabalha no setor Jardim Esperança, em Anápolis.

Não há infraestrutura no setor. Neste aspecto, vale destacar que, diferentemente do núcleo urbano central de Silvânia – que possui uma significativa rede de recolhimento de esgoto – no setor Daiana não há nenhuma rede de recolhimento de esgoto ou de escoamento de águas pluviais. Por não existir nenhuma instalação de canalização para a água da chuva, todo o terreno das ruas se desfaz a cada temporada chuvosa (Figura 16).

Figura 16 – Rua Pérola - sem esgotamento ou redes de escoamento de águas pluviais



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

No setor Daiana, não existe pavimento asfáltico, como se vê nas Figuras 16 a 18, algumas ruas parecem mais “trieiros”, como são chamados os caminhos feitos com a passagem de pessoas ou animais, no meio rural. Ressalta-se que foram colocados postes para a passagem de energia elétrica apenas no ano de 2024, ou seja, durante quarenta e quatro anos os moradores permaneceram sem o serviço de energia elétrica.

Em algumas ruas é possível observar a presença de postes com braços de iluminação e lâmpadas instaladas. Conforme apurado no local, esses braços teriam sido reaproveitados da cidade de Anápolis, após a substituição do antigo sistema de iluminação por lâmpadas de LED. Em razão disso, a iluminação pública não se estende por todo o setor, limitando-se a determinadas vias. As imagens a seguir retratam a realidade enfrentada pelos moradores em pleno ano de 2025.

Figura 17 – Rua sem nome



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Figura 18 – Rua dos Guaranis



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Figura 19 – Placa residencial com o CEP de Anápolis



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

Um aspecto chama a atenção na Figura 19: o Código de Endereçamento Postal (CEP) utilizado na placa de uma casa no setor Daiana. Segundo o site dos Correios, a cidade de Silvânia possui um CEP geral, que é o de número 75.180-000 e um segundo 75.183-970. Já a cidade de Anápolis possui os números de CEP na faixa de 75000-000 a 75159-999.

A imagem da placa exposta na frente de uma residência pode indicar uma das estratégias utilizadas pelos moradores. A primeira delas é que há claramente a tentativa de identificação da residência para a chegada de correspondências. Por

outro lado, é possível inferir que há uma dúvida a respeito do pertencimento do Setor: a Anápolis ou ao município de Silvânia, posto que o CEP não corresponde na realidade ao do município de Silvânia, mas à numeração do código do município de Anápolis.

Conforme a Portaria MCOM nº 2.729, de 28 de maio de 2021 (Brasil, 2021), é responsabilidade da prefeitura fornecer a atualização de localização do setor, bem como mapas atualizados com a formalização dos logradouros que compõem o Daiana. No entanto, as autoridades municipais não tomaram qualquer iniciativa para resolver o problema, demonstrando um claro desinteresse em solucionar a questão. Por isso, as dúvidas quanto ao CEP podem perdurar por algum tempo.

Enquanto não há uma codificação por CEP, os moradores ainda sofrerão com a falta de entregas de correspondência, visto que os carteiros da cidade de Silvânia não atuam no bairro, permanecendo, portanto, desprovidos deste serviço. Qualquer correspondência para o setor deve ser buscada pelo morador na sede dos correios situada no núcleo central da cidade ou são entregues a familiares que moram em Anápolis.

Por outro lado, quando o tema é moradia legalizada, existe o programa de habitação do governo do Estado de Goiás, denominado “PRA TER ONDE MORAR - CASAS A CUSTO ZERO”, direcionado ao Município de Silvânia, em que famílias que atendam a determinados pré-requisitos, podem ter acesso a uma moradia subsidiada pelo governo.

Um dos requisitos do edital do Programa – que desde fevereiro de 2025 se encontra na fase de divulgação da lista final de inscritos para sorteio – é a comprovação de vínculo com o Município onde será concedido o benefício de, no mínimo, 3 (três) anos, e de forma ininterrupta (Edital nº 065, 2024).

Em âmbito nacional, desde o ano de 2005 o governo federal estabeleceu diretrizes para o financiamento e regulamentação para habitação de interesse social. Algumas das principais leis federais que incentivam esses programas incluem:

Lei nº 11.124/2005 – Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), estabelecendo diretrizes para a promoção da moradia popular;

Lei nº 11.977/2009 – Regula o programa Minha Casa, Minha Vida, estabelecendo critérios para concessão de subsídios habitacionais e a regularização

fundiária;

Lei nº 12.424/2011 – Introduz a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), permitindo a regularização de ocupações consolidadas;

Lei nº 13.465/2017 – Estabelece regras para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), facilitando a legalização de assentamentos urbanos e garantindo acesso à moradia formal;

Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) – Define normas para o planejamento urbano, prevendo mecanismos como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para garantir moradia acessível;

Lei nº 14.620/2023 – Institui o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) como política pública permanente, substituindo normas anteriores e ampliando o alcance para atender populações em vulnerabilidade social.

Destaca-se que o governo federal promoveu o incentivo à regularização de moradias, cujas normas para todos os procedimentos passem por leis aprovadas em órgãos colegiados como câmaras municipais, assembleias legislativas e câmara legislativa (caso do Distrito Federal).

O edital lançado em 26 de novembro de 2024 pela Agência Goiana de Habitação S/A – AGEHAB, busca levar o benefício para famílias que não possuem moradia no município de Silvânia. Contudo, não há nenhum avanço nas iniciativas dos poderes municipais quanto à regularização do Setor Daiana com relação tanto à lei de zoneamento, quanto à sua estruturação como parte urbana do município de Silvânia.

Até o momento não houve a proposição de qualquer programa ou legislação específica que vise incluir oficialmente o setor Daiana no cotidiano do município de Silvânia. Ao contrário, houve, como se verá mais adiante, tentativas de seu desmembramento do município de Silvânia visando sua anexação ao município de Anápolis. Todas elas infrutíferas, diga-se de passagem.

A inoperância do poder público municipal tem resultado na ausência de fiscalização e controle sobre a construção de novos imóveis, o que, na prática, acaba por permitir que moradores edifiquem suas residências sem qualquer regulamentação ou observância às normas arquitetônicas e urbanísticas. Essa situação por sua vez, impede que moradores do setor obtenham documentação legal para suas residências, refletindo dificuldades em investimentos públicos e privados na região.

Figura 20 – Casa feita com adobe (argila e madeira)



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

1.3. Déficit de serviços públicos e impactos na população

Assim como todos os bairros recém-criados, formados a partir de ajuntamentos de famílias em busca de uma moradia, o setor Daiana apresenta todas as dificuldades em relação à assistência governamental e de serviços públicos. Pontua-se que a ausência de infraestrutura adequada dificulta a mobilidade e limita o acesso aos locais de trabalho, a escolas e serviços de saúde.

Quando o assunto é saúde, para que existisse um atendimento mínimo para os moradores do setor, foi disponibilizado pela prefeitura de Silvania – de modo improvisado – um cômodo em que um médico e uma enfermeira visitam o local uma vez por semana, que só veio a funcionar no ano de 2023, por insistência dos moradores do setor.

Embora na cidade de Silvânia possua o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), quem faz o atendimento são profissionais lotados na secretaria de saúde de Anápolis, haja vista que, para o setor, as chamadas do serviço 192 são direcionadas para a cidade de Anápolis, não alcançando Silvânia. O mesmo ocorre com chamadas realizadas em pedidos de socorro do Corpo de Bombeiros pelo 193

ou mesmo pelo número de emergência da Polícia Militar, o 190.

Há dois casos emblemáticos da falta de atendimento de serviços essenciais no setor Daiana. Um deles foi a morte de um senhor em 12 de maio de 2020, em que o corpo demorou dois dias para ser removido do local do óbito como apresenta a matéria televisionada. A dificuldade encontrada foi na definição de limitação territorial de abrangência do IML de Anápolis, o qual atualmente consta da 10ª Coordenação Regional de Polícia Técnico-Científica de Anápolis (CRPTC – SEI: 14134), que abrange, inclusive, o município de Silvânia.

No ano do ocorrido, o município de Silvânia estava inserido no que hoje se regulamentou como a 4ª Coordenação Regional de Polícia Técnico-Científica – Posto de Atendimento de Polícia Técnico-Científica de Caldas Novas, ou seja, o atendimento da polícia técnico-científica em Silvânia era feito pelos profissionais lotados em Caldas Novas, mas os moradores e autoridades locais não tinham o conhecimento dessa informação.

Diante dos fatos expostos, houve a demora de dias para a retirada do corpo, por causa da ausência de informações disponíveis, que identificavam o setor Daiana com a cidade de Silvânia ou Anápolis.

A demora no atendimento foi resultado da falta de informações sobre a abrangência de um serviço essencial, o que culminou em grave prejuízo para a população. Mais um caso de inação do poder público, um evidente estado de exceção.

Desde o ano de 2017 há diversas matérias televisivas e de portais de notícias informando a situação precária do setor Daiana, conforme se vê pela catalogação no Quadro 1.

Quadro 1 – Matérias jornalísticas sobre o setor Daiana¹

DATA	TÍTULO DA MATÉRIA	ENDEREÇO
14/09/2017	Manifestações políticas na tentativa de resolução do problema do Daiana	https://www.anapolis.go.leg.br/institucional/noticias/pastor-elias-anuncia-audiencia-para-discutir-abandono-de-setor-na-divisa-

¹ Foram feitas manifestações políticas na Câmara Municipal de Anápolis, antes do ano de 2017, para este estudo foi feito apanhado apenas das matérias com registro digital. A informação é relevante para se entender que há uma dinâmica direcionada ao setor na tentativa de propor uma definição para a situação do setor Daiana.

		de-anapolis
26/10/2017	Audiência pública vê demandas do Jardim Esperança e Residencial Daiana	https://portalcontexto.com/audincia-pblica-v-demandas-do-jardim-esperana-e-residencial-daiana/
08/10/2019	Conduzida pela Câmara de Anápolis, reunião em Silvânia avança na solução do caso do bairro Daiana	https://www.anapolis.go.leg.br/institucional/noticias/conduzida-pela-camara-de-anapolis-reuniao-em-silvania-avanca-na-solucao-do-caso-do-bairro-daiana
25/04/2022	Moradores do Chácaras Daiana interditam rodovia em protesto por falta de infraestrutura	https://www.dmanapolis.com.br/noticia/28824/moradores-do-chacar-as-daiana-interditam-rodovia-em-protesto-por-falta-de-infraestrutura
14/09/2023	Moradores não sabem a quem recorrer para ter saneamento básico e coleta de lixo - O Daiana é um bairro que, no papel, pertence ao município de Silvânia, mas na prática, o setor está colado em Anápolis.	https://g1.globo.com/go/goias/video/moradores-nao-sabem-a-quem-recorrer-para-ter-saneamento-basico-e-coleta-de-lixo-11947412.ghtml
26/03/2024	Prefeito de Gameleira defende a alteração de divisa com Anápolis	https://www.dmanapolis.com.br/noticia/60093/prefeito-de-gameleira-defende-a-alteracao-de-divisa-com-anapolis
?	População de Anápolis pode aumentar com inclusão de território com povoado de Silvânia	https://goiasemtempo.com.br/home/populacao-de-anapolis-pode-aumentar-com-inclusao-de-territorio-com-povoado-de-silvania/

A ausência estatal continua em áreas fundamentais. Quanto à educação, não existe nenhuma unidade escolar no Daiana, ao contrário do núcleo urbano central de Silvânia, onde há três instituições de Ensino Superior, escolas militares, escolas civis públicas e particulares para todas as séries.

Por causa da ausência de unidades de ensino, o setor conta com a parceria da prefeitura de Anápolis que disponibiliza dois ônibus para o transporte de alunos dos primeiros anos do Ensino Fundamental até os centros educacionais situados nos bairros Industrial Munir Calixto, Munir Calixto e Jardim Esperança.

Se o transporte escolar é disponibilizado para os alunos das séries iniciais, como foi observado, para ter acesso a outras séries do Ensino Médio os pais dos alunos devem se deslocar até os colégios de Anápolis onde encontram vagas, podendo ser inclusive em escolas no centro da cidade, distante 17km de suas

residências.

Figura 21 – Ônibus escolar de Anápolis buscando crianças



Fonte: imagem produzida pelo autor (2024).

O ônibus que se vê na Figura 21 não pode entrar no setor Daiana por questões de circunscrição administrativa (competência territorial administrativa). Por isso, crianças embarcam às margens da rodovia GO-330. No momento do registro (Figura 21), havia crianças que aguardavam a chegada do transporte escolar embaixo de uma árvore, escolhida como ponto de parada para os estudantes do 1º ao 4º ano. São crianças que esperam no local, longe da visão dos pais, os quais deixam aos cuidados de algum vizinho, que reveza com outros vizinhos, oferecendo segurança enquanto aguardam. A situação das crianças é visivelmente precária, visto ser apenas uma árvore que as “protege” das intempéries, em meio a grande poeira ou lamaçal.

O comparativo feito entre as duas realidades, a área urbana central do Município de Silvânia e a localidade onde se insere o setor Daiana induz à convicção de urgente necessidade de ação do poder público.

Como visto, a economia do município possui vultosas cifras alavancadas pela produção de grãos para exportação. Segundo Ortiz (2023) do site “Sucesso no Campo”, em matéria publicada em 28/11/2023 com o título “Goiás tem 14 municípios

entre os 100 mais ricos em agronegócio do Brasil” Silvânia é apontada como o 11º município mais rico em agronegócio em Goiás, Figurando na 90ª posição no *ranking* nacional.

Por isso mesmo, o desempenho econômico não parece ser um empecilho para a regularização fundiária, necessidade essencial para os moradores do setor Daiana, nem, tampouco, recursos financeiros provenientes de parcerias com o Estado ou com a União.

Vale ressaltar, que a área da saúde foi um dos únicos pontos de avanço detectado no setor Daiana, funcionando, contudo, de modo bastante precário, com frequência de apenas uma enfermeira. Tendo em vista esta situação, em fevereiro de 2025 o Setor Daiana passou a contar com atendimento do programa Estratégia de Saúde da Família, anunciado pelo Poder Executivo municipal, em matéria publicada pela prefeitura de Silvânia em fevereiro de 2025,

A segunda unidade de saúde está sendo implantada no setor Daiana e contará com equipe composta por médico, enfermeiro, técnico de enfermagem e serviços gerais. A unidade será responsável por atender cerca de 600 famílias residentes nas regiões do Daiana, Flor de Anápolis e Engenheiro Valente (Silvânia, 2025).

Quanto aos serviços de energia elétrica, conforme foi observado, em 2023 foi realizada a colocação dos postes, levando o benefício para algumas ruas. Os braços de iluminação pública começaram a ser colocados pela prefeitura de Silvânia somente depois das eleições municipais de 2024, todavia, não atende ainda a população em sua totalidade.

Quanto à pavimentação asfáltica das vias públicas, não há qualquer perspectiva de avanço, lembrando que o serviço deve ser precedido pela instalação de rede de águas pluviais, sem perder de vista, a construção de redes de esgoto e canalização de água tratada.

Ademais, cumpre ressaltar que não há qualquer tipo de cobrança ou lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) no setor Daiana, conforme investigação realizada nos documentos do Departamento de Coletoria Municipal. Sendo assim, observa-se a ausência da cobrança do tributo previsto na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional.

Conforme o exposto, conclui-se que o Setor Daiana seguiu, à oportunidade do lançamento do loteamento, todo o rigor da legalização exigida à época, mas ao

longo do tempo a intenção inicial parece ter sido desvirtuada, tornando-se um espaço, cujas características, como veremos, pode ser definido pela ausência quase completa do poder público, indicando a manifestação de um estado de exceção.

No próximo capítulo, veremos como essa ausência de ações do Estado implica, no plano teórico, uma condição, ou mesmo, um “estado de exceção”, conforme Giorgio Agamben.

CAPÍTULO 2

TERRITÓRIO, ESPAÇO E A FORMAÇÃO DA CONURBAÇÃO NO SETOR DAIANA

Para este estudo serão utilizados com maior abrangência conceitos de Poder, Estado e Território, tendo como objetivo tratar, do ponto de vista teórico, as formas de atuação do Estado e a utilização de seu poder, no processo de formação territorial do setor Daiana.

Neste caso, pretende-se conceituar os termos acima apontados, bem como utilizá-los para compreender a relação existente entre a formação territorial do setor Daiana, a presença do poder estatal conforme suas obrigações constitucionais e o exercício institucional do Estado em suas esferas municipal, estadual e federal.

Ao final, será apresentado um panorama da situação em que se encontra o setor em paralelo aos conceitos levantados.

2.1 Território e Espaço

Silva (2009, p. 51), ao analisar os conceitos de território e espaço a partir da interpretação e da visão de Milton Santos, concebe a distinção entre os dois elementos acrescentando a ação humana e a interação social. Segundo a autora,

[...] o principal conceito é o de espaço geográfico, como resultado de uma construção social, espaço compreendido a partir do sistema de objetos e de ações. Realiza um estudo do espaço a partir do desenvolvimento das tecnologias. O lugar se destaca como contraponto ao global, sempre em busca de uma compreensão teórica atrelada ao real. Assim, constrói uma teoria geográfica do espaço (forma e conteúdo), e a totalidade é um componente central de seu método de análise.

Assim, o espaço geográfico para Silva (2009) é um local de interação, sendo impossível a dissociação território-espaço, visto que é nele que se promovem as ações/transformações. Na perspectiva de Milton Santos, conforme Silva (2009, p. 51), o espaço

[...] reúne a materialidade e a vida que as anima. O território é, então, uma construção social erigida a partir de manifestações e domínios no/do espaço (Santos 2006 [1996]). São essas manifestações e esses domínios que têm sido passíveis de interpretações variadas. Em outro

momento, o mesmo autor coloca que o espaço não pode ser dissociado de outra categoria de análise: o tempo. Assim, conforme Santos (1988), o espaço pode ser entendido como uma acumulação desigual dos tempos (Silva, 2009, p.51).

Em uma composição quase literária, Santos (2006), após retratar suas releituras de Latour (1991), Whitehead (1919), Stiegler (1994), Diano (1994) e reformula a própria concepção de espaço, apontando que

O espaço, uno e múltiplo, por suas diversas parcelas, e através do seu uso, é um conjunto de mercadorias, cujo valor individual é função do valor que a sociedade, em um dado momento, atribui a cada pedaço de matéria, isto é, cada fração da paisagem. O espaço é a sociedade, e a paisagem também o é. No entanto, entre espaço e paisagem o acordo não é total, e a busca desse acordo é permanente; essa busca nunca chega a um fim (Santos, 2006, p.67).

A concepção de espaço para Santos (2006), contempla a característica individualizada do espaço (uno) e sua multiplicidade, a funcionalidade com o uso da paisagem – nos termos da geografia moderna é a composição do ambiente onde ocorrem as transformações – e a dinâmica de interferência infundável do ocupante na paisagem e a própria paisagem no seu ocupante.

Santos (2006) ao renovar suas perspectivas sobre o espaço, soma à composição do conceito de espaço o elemento temporal e as interferências humanas, como a dinâmica social.

Ao nosso ver, a questão a colocar é a da própria natureza do espaço, formado, de um lado, pelo resultado material acumulado das ações humanas através do tempo, e, de outro lado, animado pelas ações atuais que hoje lhe atribuem um dinamismo e uma funcionalidade. Paisagem e sociedade são variáveis complementares cuja síntese, sempre por refazer, é dada pelo espaço humano. Os movimentos da sociedade, atribuindo novas funções às formas geográficas, transformam a organização do espaço, criam situações de equilíbrio e ao mesmo tempo novos pontos de partida para um novo movimento. Por adquirirem uma vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas - tornadas assim formas-conteúdo - podem participar de uma dialética com a própria sociedade e assim fazer parte da própria evolução do espaço (Santos, 2006, p.69).

Neste estudo, propõem-se compreender os acontecimentos associados ao setor Daiana, como espaço de interação-ação-transformação, pois é naquele espaço que as pessoas vivem, realizam transações comerciais, constroem suas casas, modificam a paisagem, manifestam sua religiosidade (nos diversos templos instalados

no bairro). Entretanto, por não conseguirem obter na plenitude a satisfação de suas necessidades essenciais, são obrigados a se dirigir à cidade de Anápolis para o alívio de suas mazelas.

Por outro lado, a relação espaço-território nos convida a compreender mais claramente a noção de território que, por sua vez, se difere da concepção de espaço ou lugar, empregada aqui. Na perspectiva de Andrade (1995),

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a ideia de território à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas (Andrade, 1995, p.19).

Como afirmou Santos em entrevista à revista Caros Amigos (1998) “[...] como do território não escapa nada, todas as pessoas estão nele, todas as empresas, não importa o tamanho, estão nele, todas as instituições também, então o território é um lugar privilegiado para interpretar o país”. De fato, é neste contexto que importa, aqui, conhecer o conceito de território, fundamento básico para se compreender as condições nas quais se encontra o setor DAIA.

Desde logo, o conceito de território é central para diversas disciplinas, incluindo a geopolítica, a política e os estudos jurídicos. Neste aspecto, a ideia de território transcende a mera delimitação espacial, envolvendo relações diversas de poder, dominação e apropriação. Como aponta Haesbaert (1997, p. 32), o termo “território” tem origem no latim *territorium*, derivado de *terra*, e desde os tratados de agrimensura na Antiguidade já se referia a um “pedaço de terra apropriada”. No entanto, a consolidação do conceito na Geografia só ocorreu no final do século XX.

Na geopolítica, o território é compreendido como um elemento essencial para a consolidação do poder do Estado e a formulação de estratégias internacionais. Neste sentido, Ratzel (1990, apud Haesbaert, 1997, p. 34) afirma que

[...] embora mesmo a ciência política tenha frequentemente ignorado as relações de espaço e a posição geográfica, uma teoria de Estado que fizesse abstração do território não poderia jamais, contudo, ter qualquer fundamento seguro. Sem território não se poderia compreender o incremento da potência e da solidez do Estado.

Essa visão influenciou as concepções modernas da geopolítica que

ênfatizam a importância da ocupação e controle territorial para a soberania dos Estados.

No campo político, a noção de território está diretamente relacionada ao exercício do poder e à governança. Haesbaert (2007, p. 68), afirma que "[...] parece haver um consenso de que a dimensão política, para além de sua perspectiva jurídica e estatal, é a que melhor responde pela conceituação de território". O que significa dizer que ele é definido pelas relações de poder que o estruturam. Além disso, o território político não se limita ao espaço físico, mas também abrange as dinâmicas sociais que o *conFiguram* e *reconFiguram* ao longo do tempo.

Nos estudos jurídicos, o território é um dos fundamentos para a existência do Estado e a aplicação do Direito. Andrade (1995, p. 20) argumenta que "[...] a formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas". Esse aspecto demonstra como o direito territorial não se restringe à delimitação espacial, mas também à construção identitária e à organização da sociedade. Segundo o autor (1995, p. 20),

A noção de território não se restringe à sua dimensão física e geográfica, mas incorpora também elementos políticos, econômicos, culturais e jurídicos. [...] Dessa maneira, o território é um elemento que vai além da mera delimitação espacial, englobando relações de poder e apropriação simbólica do espaço.

Dessa forma, percebe-se que o conceito de território é multifacetado e essencial para compreender as dinâmicas do poder, da governança e da aplicação do Direito. Sua importância transcende as fronteiras disciplinares, tornando-se um tema central para a compreensão da organização social e política aplicada àquele setor do município de Silvânia.

Destaca-se que, como dito antes, o bairro foi liberado para a construção no ano de 1980, sob o interesse direto de empreendedores imobiliários, com o propósito efetivo de oferecer residência aos trabalhadores do DAIA, distante apenas dois quilômetros do local. Até o ano de 2025, são quarenta e cinco anos de permanência do Estado na esfera municipal, sem a demonstração de preocupação relevante com a população já instalada.

Os moradores do setor, que deveriam viver sob o domínio e a governança do Estado, apenas sobrevivem em um território marcado pela sua ausência. Persiste

ali uma espécie de território cujas iniciativas do poder público se confundem tão somente com eventuais ações emergenciais.

Santos e Silveira (2001) afirmam que por território também se compreende uma “extensão apropriada e usada”. Assim, o espaço compõe ou faz parte de um território, implicando a dimensão de domínio sobre determinado lugar. Segundo Raffestin (1993 apud Bordo et al, 2004, p.2),

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente, [...] o ator “territorializa” o espaço (Raffestin, 1993, p. 143 apud Bordo, Silva et al, 2004).

Neste aspecto, o setor Daiana importa em um ambiente dinâmico na esfera territorial, incluindo disputas pelo espaço marcadas pela paralisia estatal. Enquanto isso, no centro da disputa se encontra um grupo populacional sem perspectivas nos campos social e estrutural, recebendo unicamente a indiferença da administração e do poder públicos.

Pode-se destacar que o território representa a junção de espaço/interesse, de domínio. Assim, tem-se que o território implica no exercício de influência e domínio sobre determinado espaço, como indicado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Composição do conceito de Território



Fonte: produção do autor, 2024.

2.2. Visão espacial do setor Daiana e relevância para Silvânia

A valorização pensada para o setor Daiana, ainda nos primórdios do lançamento do loteamento, contava com a perspectiva de que novas indústrias ocupassem o espaço próximo ao bairro, conferindo ao município de Silvânia grande incremento financeiro a partir do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recolhido, como indica o Quadro 2.

Quadro 02 - Composição da perspectiva, interesse e do valor

Perspectiva	Interesse	Valor
Expansão Territorial	Domínio espacial	Economia
Influência	Arrecadação	Incremento do ICMS

Fonte: produção do autor, 2024.

Se a hipótese inicial, pensada quando da instalação do loteamento, implicava na expectativa de uma expansão do DAIA na direção Leste do município de Anápolis, onde se localiza o Setor Daiana, atualmente, conforme a dinâmica da

cidade, não há perspectiva do avanço do DAIA naquele sentido. Ao contrário, seu alargamento ocorre noutra direção, seguindo rumo ao município de Goianápolis, situado a Oeste de Anápolis e Silvânia.

Contudo, o Programa Daia 5.0, lançado em abril de 2024, indica a intenção do Estado de Goiás na legalização da área do antigo projeto da Plataforma Multimodal, a partir daí, o local passaria a se chamar DaiaPlam, onde serão implantadas 100 empresas, escolhidas por edital. Assim, em que pese a tendência de expansão urbana no sentido oposto, não se pode descartar a possibilidade de uma dilatação espacial do DAIA na direção do município de Silvânia.

Neste aspecto, o setor Daiana pode representar uma configuração geográfica adequada para a mobilidade e escoamento de cargas e produtos no município de Silvânia. Embora não seja ainda utilizada essa estratégia, o setor está inserido nas proximidades do maior Porto Seco do Brasil, um *hub* da logística moderna nacional. Do lado de Anápolis está o Bairro Jardim Esperança, do outro, o setor Daiana II, pertencente ao município de Leopoldo de Bulhões. Neste caso, é correto afirmar que o setor Daiana se posiciona como área de integração entre espaços urbanos e rurais e sua proximidade das rodovias facilita o acesso tanto a áreas urbanizadas, quanto a zonas de produção agrícola, conectando dinâmicas econômicas e sociais distintas. A Figura 22 contempla a área urbana do setor Daiana e a área de cultura agrícola.

Figura 22 – Área urbana do Setor Daiana e área rural do município de Silvânia



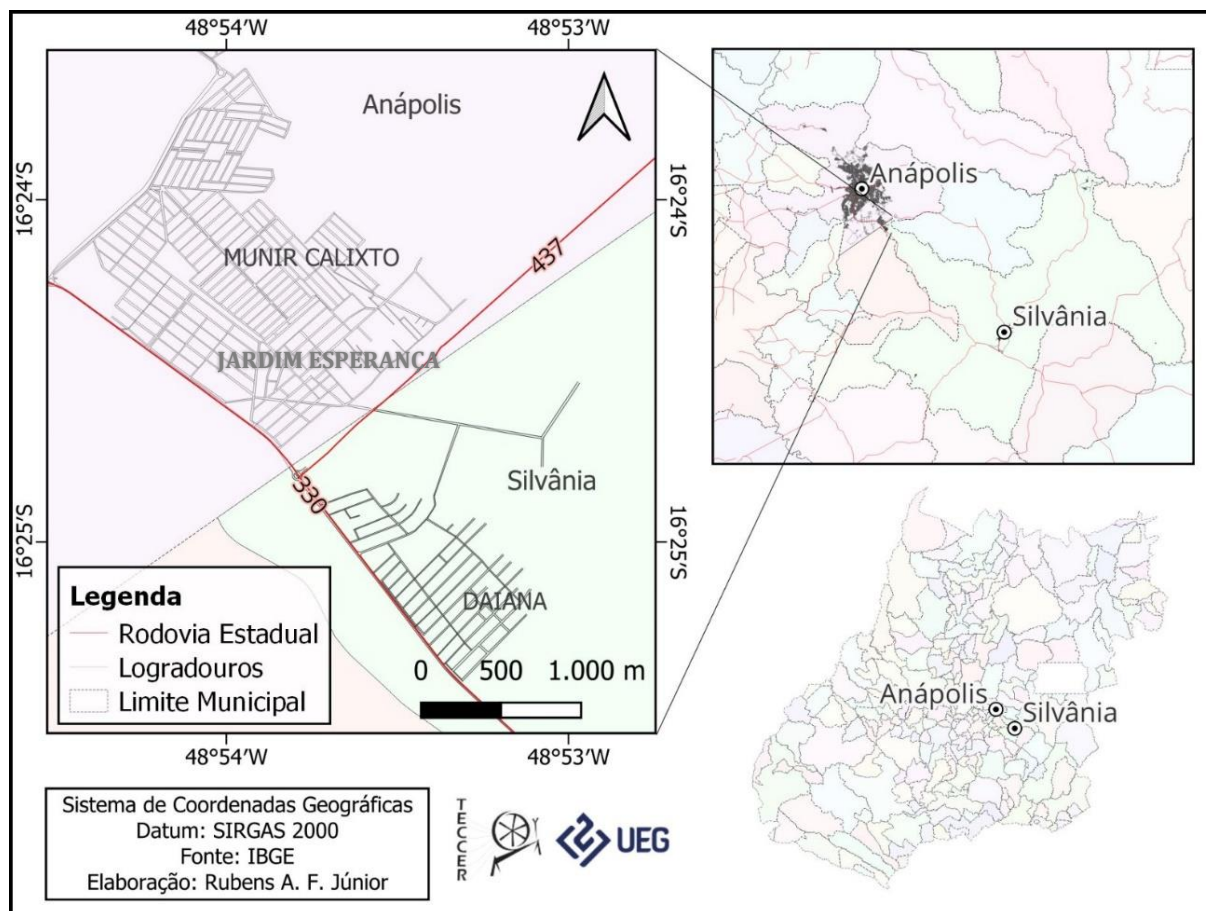
Fonte: Google Earth, 2024. Elaborado pelo autor.

É fato que o setor Daiana não representa importante ponto de partida de produtos, mas está situado em local de grande fluxo de mercadorias e inserido em um caminho por onde escoam mercadorias provenientes de grande parte do Estado e seguem para a parte sul e sudeste.

Atualmente, o Setor Daiana encontra-se em uma posição geoeconômica de transição, refletindo a interconexão entre áreas rurais e urbanizadas na região. Pode-se dizer que a proximidade da cidade de Anápolis amplia suas potencialidades econômicas e sociais. Por outro lado, a ligação com o município de Leopoldo de Bulhões contempla a integração com as áreas de produção agrícola e atividades de menor densidade populacional.

Em uma perspectiva de expansão do Distrito Agroindustrial de Anápolis em direção ao município de Silvânia, aventada acima, é possível vislumbrar que o bairro, objeto deste estudo, conformaria uma futura porta para a industrialização de Silvânia.

Figura 23 – Localização dos Municípios de Anápolis e Silvânia, destacando os bairros vizinhos Jardim Esperança e Daiana em 2023



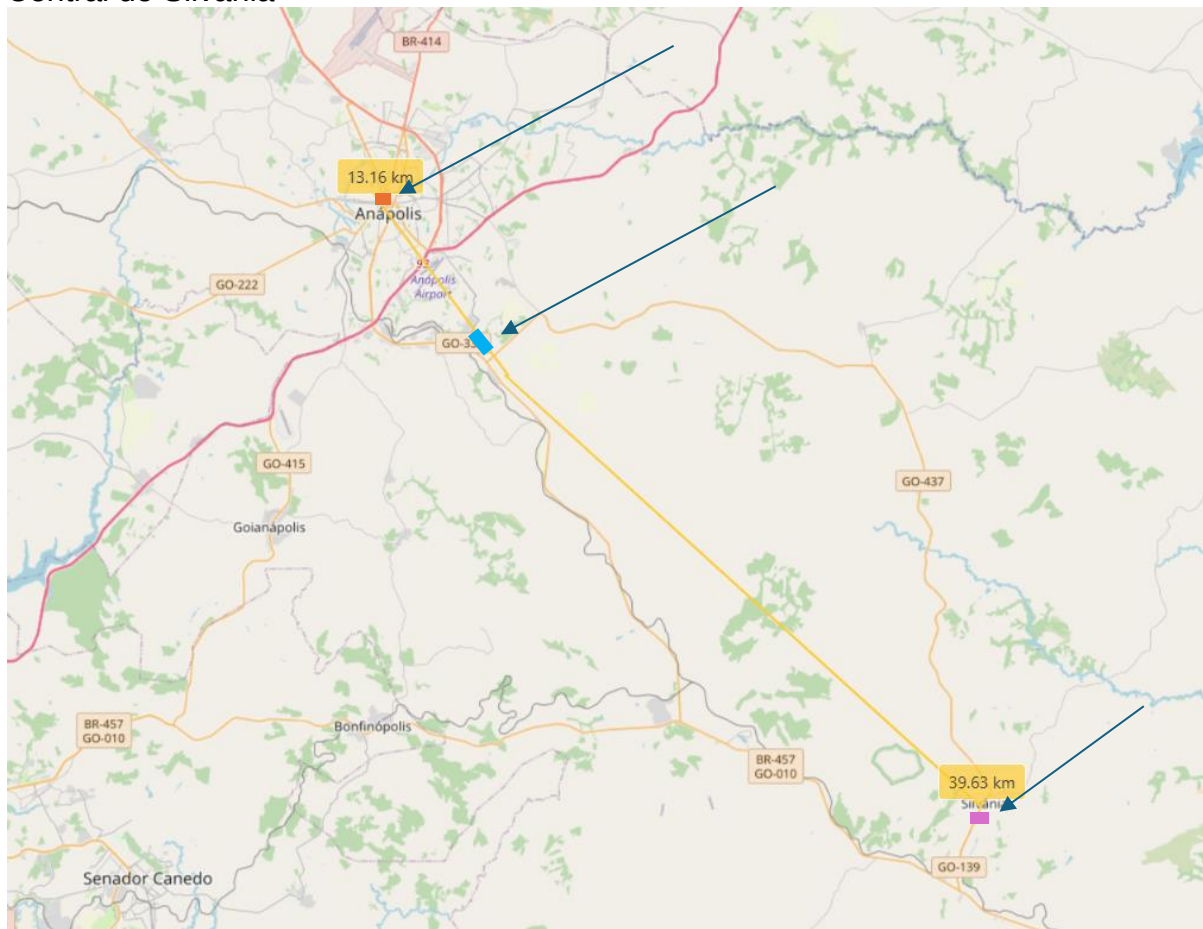
Fonte: Produção do autor, 2023

Na Figura 23 pode-se ver a localização do setor Daiana (em verde claro). Do outro lado da GO 437 estão os setores Residencial Munir Calixto e o Jardim Esperança. São os dois setores mais próximos do Daiana, para onde são levadas as crianças nas primeiras séries do Ensino Básico.

Naqueles dois bairros de Anápolis também se encontram as estruturas de saúde básica, lazer e, em muitos casos, dos empregos formais dos moradores do Daiana.

A Figura 24 apresenta a distância do setor Daiana de sua sede, o núcleo central da cidade de Silvânia, de 36,63 km e informa também a distância em linha reta entre o setor Daiana e o centro de Anápolis/GO, com 13,16 km.

Figura 24 – Distância, em linha reta, do Setor Daiana do centro de Anápolis e do Setor Central de Silvânia



Fonte: INDE, 2015. Elaborado pelo autor, 2024.

- Centro de Anápolis
- Setor Daiana
- Centro de Silvânia

Ao movimento de trânsito entre os dois municípios com frequência diária, dá-se o nome de pendular, haja vista que as pessoas transitam de um lado a outro das rodovias, buscando suprir suas necessidades básicas como serviços, alimentação, educação e saúde.

Figura 25 – Matéria jornalística sobre manifestação dos moradores do setor Daiana

Após protesto na GO-330, Prefeitura de Anápolis explica por que não pode ajudar moradores do Setor de Chácaras Daiana

Populares fecharam os dois lados da rodovia e alegaram que estariam vivendo sem nenhum recurso básico



Lucas Tavares - 22 de abril de 2022



Protesto na GO-330, entre Anápolis e Leopoldo de Bulhões. (Foto: Reprodução)

Já repercute fortemente nas redes sociais o protesto dos moradores do Setor de Chácaras Daiana, que interditaram as duas pistas da GO-330, entre as cidades de Anápolis e Leopoldo de Bulhões, nesta sexta-feira (22), para pedir melhorias na iluminação pública, saúde, saneamento básico, policiamento e educação.

Fonte: Portal 6 (2022).

2.3. Características de uma área conurbada

A conurbação é uma construção semântica para identificar uma localização que mantenha, ao mesmo tempo, qualidades que se identificam com o seu município e com o município base, essencial para suprir as necessidades de seus moradores. De modo simples, é isso que ocorre.

No caso do Daiana, a maioria dos moradores que compõem a comunidade têm raízes em Anápolis, não em Silvânia, assim como trabalham, estudam, mantêm comércio, utilizam serviços dentários, fazem seus documentos na cidade ao lado. Por inacreditável que pareça, alguns dos habitantes do setor Daiana não sabem onde fica a cidade de Silvânia ou nunca foram até lá, pois sua base econômica e social não se identifica com ela, como apresenta a matéria televisionada apresentada acima.

Cordeiro (2019) infere que, na construção espacial, há a necessidade de elementos essenciais que caracterizam a presença social de uma comunidade. Tais elementos não se dissociam, pois, fazem parte de um arranjo composto por objetos geográficos, naturais e sociais, além da *ânim*a, que é a vida, responsável pela motivação que dá movimento à sociedade. Segundo o autor, são esses os componentes do espaço geográfico.

No caso em discussão, o setor Daiana possui todos os elementos necessários que o caracterizam como espaço geográfico, haja vista a presença dos elementos essenciais já descritos. Ainda assim, um importante fator o diferencia dos demais espaços geográficos: sua indefinição quanto ao pertencimento, pois sua cultura não está ligada ao município do qual faz parte, já que possui maior afinidade social, cultural e econômica com o município de Anápolis.

Massey (apud Haesbaert, 2014), que percebe a existência de um espaço aberto como ambiente para a construção de relações múltiplas, tornando-o um lugar em “produto de inter-relações”, considera a existência de uma dinâmica constante de construção. Citando Massey, Haesbaert (2014) aponta a realização de uma abertura do espaço, sendo esse apresentável de forma relacional, múltiplo, inacabado (Haesbaert, 2014). Tais características favorecem o aparecimento da política que atua de modo “inerte”, o que parece contraditório, mas, em um estado de exceção, é plenamente possível: um Estado no qual seu poder de interferência indica uma

ausência, um exercício que implica justamente em não atuar nas áreas de sua competência.

Atualmente, o conceito de conurbação parte da ideia de expansão territorial, como já foi explicado no capítulo anterior, para além da área de influência que se consolida em um espaço geográfico. Neste sentido, o conceito de conurbação refere-se ao fenômeno urbano em que duas ou mais cidades próximas expandem-se territorialmente até que suas áreas urbanas se encontrem, formando uma mancha urbana contínua.

O processo é o resultado da integração física e, mais que isso, funcional dos municípios envolvidos. Mesmo assim, cada um mantém uma administração independente. A conurbação é típica de regiões com elevado crescimento urbano, onde a expansão das cidades ultrapassa os limites municipais, criando áreas metropolitanas interligadas por infraestrutura e atividades econômicas compartilhadas, fomentada por periferias não chegam os serviços públicos básicos para a população.

Assim, a situação de domínio em determinado lugar ou paisagem, nos termos de Haesbaert (2014), reforçam o conceito de território, como expressa o autor

Ao tratarmos o espaço geográfico a partir de nossos conceitos fundamentais, destacamos, ou melhor, focalizamos algumas de suas propriedades e/ou dimensões, nunca esquecendo que o que define nossa focalização, o privilégio de uma dessas dimensões, são as questões ou problemáticas que buscamos enfrentar. Assim, quando enfatizamos ou focalizamos esse espaço através de questões ligadas às relações ou práticas de poder (que é também — e às vezes sobretudo — poder econômico), estaremos de alguma forma nos referindo ao espaço enquanto território (Haesbaert, 2014, p. 43).

Em uma área conurbada, conhecida como a área do “nem”, as tensões ocorrem por diversos motivos, seja pela diminuta ação na área da segurança, por falta de um equilíbrio nas estratégias de segurança pública, seja no aumento de doenças devido à falta de condições sanitárias básicas, ou pela formação de uma identidade própria do local conurbado. Geddes (1994), quando trata do termo da conurbação, explica que nesse tipo de formação há a criação inclusive de um governo e administração:

Essas cidades-região, essas cidades-agrupamento pedem um nome. Não podemos chamá-las de constelações; o vocábulo

conglomerações me parece mais próximo da realidade presente, mas ainda não é pertinente. E conurbações? Essa talvez seja a palavra necessária, a expressão dessa nova forma de agrupamento demográfico, que já está, subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamento social, e, em seguida, de governo e de administração bem definidos (Geddes, 1994, p.48).

Entende-se, portanto, que a conurbação existe em um espaço próximo às cidades, não apenas com característica de agrupamento, mas como território.

A influência do município de Anápolis pode ser compreendida a partir das características avaliadas por Beaujeu-Garnier (1980), essenciais para a construção de interdependência entre municípios, tais como a quantidade de estabelecimentos atacadistas, de ensino superior, a manutenção de redes de transportes urbanos ou interestaduais públicos, importante gama de veículos de comunicação, instituições financeiras e grandes hospitais.

Neste aspecto, se considerados os apontamentos de Beaujeu-Garnier (1980), é possível observar que Anápolis possui uma característica de polo regional, quiçá nacional, trazendo para si uma atenção maior de municípios vizinhos, os quais apresentam capacidade de fornecimento de produtos ou insumos, além de mão-de-obra para as empresas instaladas em Anápolis.

Os polos urbanos são vistos por Beaujeu-Garnier (1980) como cidades de influência, pois, para a autora, tais cidades desempenham um papel crucial na estruturação do espaço urbano, refletindo a importância de suas atividades econômicas e culturais na organização das redes urbanas e regionais de forma que atraiam uma rede de interação, como ele mesmo demonstra:

As cidades de influência são aquelas que exercem um papel significativo na organização do espaço urbano e regional. Elas não apenas concentram atividades econômicas e culturais, mas também estabelecem redes de interação que definem a hierarquia urbana. A influência dessas cidades pode ser observada através de sua capacidade de atrair investimentos, atrair fluxos migratórios e impactar políticas regionais (Beaujeu-Garnier, 1980, p. 125).

Beaujeu-Garnier (1980) explora o conceito de cidades regionais e suas funções dentro do contexto urbano e regional. A autora considera as cidades regionais como centros de influência, as quais desempenham papéis críticos na organização espacial e na dinâmica econômica e social das áreas circundantes.

A partir desta percepção, Anápolis se comporta como uma cidade regional, por causa de sua influência sobre outros municípios, em diversos aspectos, não só economicamente.

As cidades regionais atuam como “nodos” (ponto de intersecção) centrais na rede urbana, servindo como polos de atividades econômicas, culturais e administrativas que influenciam significativamente as áreas ao seu redor. Elas são responsáveis pela coordenação e integração de diferentes funções regionais, facilitando a interconexão entre centros urbanos e áreas periféricas (Beaujeu-Garnier, 1980).

Ao mesmo tempo em que as cidades regionais são pontos de intersecção de interesses comuns, a organização espacial também é remoldada de modo que sua influência se estenda para além dos limites da cidade em si. Elas moldam a estrutura espacial das regiões, gerando fluxos de pessoas, bens e informações que afetam a *conFiguração* das áreas vizinhas e contribuem para a hierarquização urbana.

O setor Daiana vizinho à Anápolis passa a ser “sugado” pela influência que esta última desempenha em relação às ações de gestão, aparelhos e serviços, empresas, bem como espaços culturais e educacionais, além de redes de saúde mais elaboradas.

O processo de construção e consolidação de Anápolis como cidade regional se deu ao longo de anos. Segundo Luz (2009),

De forma geral, da fase inicial aos dias de hoje, é possível destacar três períodos que caracterizam o processo evolutivo da cidade de Anápolis: o primeiro compreende o final do século XIX e as três primeiras décadas do século XX; o segundo inicia-se com a chegada da ferrovia em 1935 e encerra-se na década de 1960 com a construção de Brasília; o terceiro se desenvolve a partir da década de 1960 e alcança o século XXI (Luz, 2009, p.180).

Em estudo realizado em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram identificadas a hierarquia e a área de influência dos centros urbanos do país, apontando a cidade de Anápolis como capital regional C, o que representa a dinâmica da interação entre o município e seus vizinhos, articulando redes urbanas, o que aponta, além de tudo, para a dimensão territorial com padrões de organização: utilização comum de serviços, em especial de transporte público, rede de saúde, educação e captação de colaboradores para a indústria.

Pacheco (2020, p. 4) apresenta a “teoria de sistemas urbanos contíguos”, em que uma cidade “polariza a sua região mais imediata”, ao passo que oferece bens e serviços de primeira necessidade. Tal teoria é também chamada de teoria de fluxos centrais, em que as cidades capitais são, para o autor,

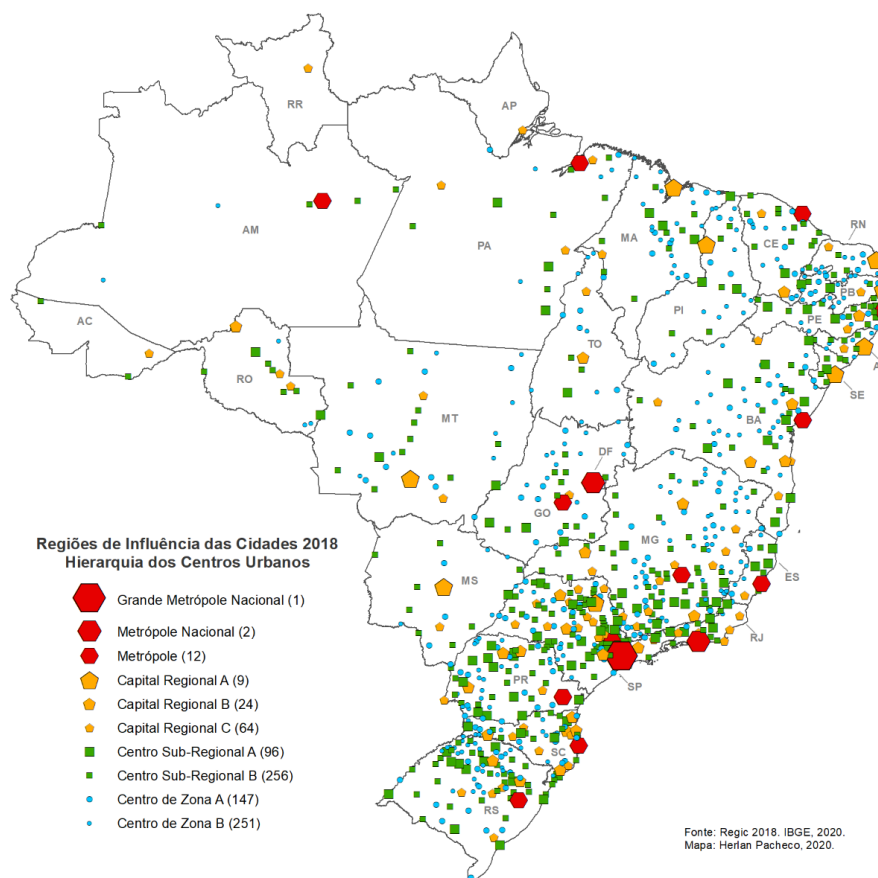
[...] conformadas por interações estabelecidas com cidades vizinhas à sua área metropolitana ou aglomeração urbana, quando a população destas são atraídas para o seu centro para realizar atividades cotidianas, como trabalho e estudo, ou para suprir alguma demanda que não pode ser atendida na cidade de origem.

Os moradores do setor Daiana fazem esse movimento pendular. Utilizam serviços da vizinha Anápolis a fim de suprir suas necessidades primárias. Em seguida, voltam para suas residências no município de Silvânia. Toda essa dinâmica diária, cotidiana, ocorre sem a intervenção do poder público municipal, confirmando a atração voluntária e imediata à cidade capital, nesse caso, Anápolis.

Em um mapa que apresenta as cidades de influência e sua categorização, Pacheco (2020) apresenta Anápolis, situada entre Goiânia e Brasília, como capital regional C que figura entre as 64 de mesmo porte, com população média de 350 mil habitantes, como se verá a seguir.

O hexágono amarelo entre Brasília e Goiânia de tamanho pequeno é a demonstração de que, atualmente, o município se comporta como cidade influência para os órgãos oficiais, na composição de políticas públicas, além de base para desenvolvimento de políticas econômicas regionais.

Figura 26 – Hierarquia dos centros urbanos brasileiros



Fonte: IBGE. *Regiões de Influência das Cidades – Regic 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Mapa elaborado por Herlan Pacheco, 2020.

A categorização das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) é uma publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2020, contendo a mais atualizada classificação das cidades e suas regiões de influência. Portanto, a classificação estabelecida pelo REGIC 2018 continua vigente e é utilizada como base para estudos e planejamentos relacionados à rede urbana brasileira.

Segundo Beaujeu-Garnier (1980), as cidades regionais desempenham um papel crucial na hierarquia urbana, servindo como intermediárias entre as grandes metrópoles e os pequenos centros urbanos. Elas são essenciais para a redistribuição de recursos e para a manutenção de uma estrutura urbana equilibrada, conectando áreas menores com centros de maior concentração econômica e cultural.

Segundo a autora, as cidades regionais exercem uma influência considerável sobre o desenvolvimento econômico e social das regiões que abarcam. Elas não apenas concentram atividades comerciais e industriais, mas também influenciam a mobilidade social e a organização dos serviços e infraestrutura regional.

Com a expansão econômica de Anápolis, a zona de influência alargou-se, tornando-se em uma zona orbitada por municípios próximos, os quais procuram, além do comércio, atacadista em especial, serviços nas mais diversas áreas, inclusive aqueles oferecidos pelo governo estadual e federal, passando a ter características, nos termos de Santos (1994), de área de influência regional.

Destarte, as cidades modernas, em especial no Centro-Oeste brasileiro, se equiparam para suprir as necessidades dos planos de interiorização e se fortaleceram de tal modo que passaram a Figurar no cenário nacional.

É concebível a hipótese de que a aproximação territorial entre os municípios de Silvânia e Anápolis alcança sua plenitude no que Milton Santos (1996) chama de “produção do espaço” a partir do trabalho, de modo que, na convergência entre o trabalho e a expansão territorial, ocorre a formação de uma nova área.

CAPÍTULO 3

O ESTADO DE EXCEÇÃO MODERNO: (IN) AÇÃO DO ESTADO E AUSÊNCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

O Brasil, com sua vasta dimensão territorial, enfrenta desafios significativos na prestação de serviços públicos essenciais à sua população. Desde a formação do Estado brasileiro, questões relacionadas à regularização fundiária e à garantia do bem-estar coletivo têm sido centrais, refletindo a complexidade de administrar um território de proporções continentais.

Por outro lado, a ineficácia ou ausência de ações estatais em áreas específicas pode ser interpretada como uma manifestação do "estado de exceção" moderno, conceito amplamente discutido por Giorgio Agamben. Este capítulo analisa a (in)ação do Estado e a ausência dos serviços públicos no setor Daiana, utilizando o conceito de "estado de exceção" como lente teórica para compreender as dinâmicas entre Estado e sociedade em contextos de conurbação e conflitos territoriais.

O "estado de exceção" inicialmente é uma Figura jurídica que permite ao Estado suspender temporariamente a ordem legal vigente em situações de crise, visando restabelecer a normalidade. Agamben (2004) aprofunda a discussão sobre as maneiras de atuação no Estado moderno e democrático argumentando que o estado de exceção tende a se tornar uma prática permanente, onde a suspensão da lei torna-se a regra, e não a exceção. Essa perspectiva destaca a possibilidade de um estado de exceção não apenas como resposta a crises, mas como instrumento de governança, afetando diretamente a relação entre poder soberano² e direitos fundamentais³.

A expansão do conceito a partir de Agamben (2004), portanto, chega ao nível administrativo, que não se caracteriza, propriamente, em termos jurídicos, mas, como se verá, na gestão de recursos e serviços públicos.

² Para Agamben (2010) o conceito de soberania está intrinsecamente ligado à produção da "vida nua" e à manutenção do estado de exceção como uma técnica de governo. Ele sugere que, na modernidade, o estado de exceção deixou de ser uma medida temporária para se tornar uma prática permanente, na qual a exceção se torna a regra. Nesse contexto, a soberania se manifesta como o poder de decidir quais vidas merecem proteção e quais podem ser abandonadas, revelando uma dimensão biopolítica fundamental no exercício do poder político.

³ Direitos fundamentais são aqueles que, atribuídos à pessoa humana em suas condições essenciais, estão positivados no Direito Constitucional.

No contexto brasileiro, pode-se pensar no estado de exceção em termos administrativos quando ocorre a inação deliberada do Estado no fornecimento de serviços essenciais para determinadas regiões. Essa inação anunciada não se manifesta pela suspensão explícita da lei, mas pela omissão na prestação de serviços públicos essenciais, resultando na marginalização de comunidades inteiras. Schwarcz (2019) analisa as práticas autoritárias do Estado brasileiro ressaltando que o autoritarismo está entrelaçado com a desigualdade como norma, o racismo estrutural e o personalismo que desfaz as fronteiras entre o público e o privado, mantendo privilégios de poucos em detrimento da maioria. Essa estrutura perpetua a exclusão social e a falta de acesso a direitos básicos, *conFigurando* um estado de exceção permanente para parcelas significativas da população.

A conurbação, fenômeno em que duas ou mais áreas urbanas se fundem devido ao crescimento populacional e à expansão territorial, exemplifica a complexidade da relação Estado-sociedade. Nessas áreas, a prestação de serviços públicos torna-se ainda mais desafiadora, especialmente quando há indefinições administrativas e territoriais. O Setor Daiana, localizado próximo a Anápolis, ilustra essa problemática.

Como exemplo, embora tenha sido oficialmente registrado em 1980, somente em 2024 o loteamento passou a contar com serviço de saúde pública, ainda que de forma precária. Essa lacuna na assistência estatal evidencia a omissão do poder público e a consequente vulnerabilidade dos moradores, que permanecem à margem dos direitos garantidos constitucionalmente.

Informe-se que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, que

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (Brasil, 1988).

A realidade do Setor Daiana é apenas um recorte na grande quantidade de áreas conurbadas, onde pessoas vivem à margem desse princípio constitucional. A ausência de serviços públicos básicos, como saúde, educação e segurança, revela a inação do Estado e a perpetuação de desigualdades sociais. Essa omissão pode ser interpretada como uma estratégia deliberada de marginalização, onde a falta de

intervenção estatal mantém determinadas populações em um estado de vulnerabilidade contínua.

A análise de Schmitt (1934) sobre o estado de exceção, conforme discutido posteriormente por Agamben, destaca que o soberano era quem decidia sobre a exceção, implicando que a ausência ou inação do Estado em certas áreas pode ser uma decisão política deliberada. Essa perspectiva sugere que a omissão estatal não é meramente uma falha administrativa, mas pode constituir uma estratégia política que configura um estado de exceção implícito, onde a inação serve para marginalizar e controlar segmentos específicos da população.

Estudos sobre a ausência do Estado em áreas específicas, como os realizados por Schwarcz (2019), evidenciam que essa omissão perpetua desigualdades e reforça estruturas de poder autoritárias. Assim, a falta de serviços públicos essenciais em regiões conurbadas não apenas marginaliza as populações locais, mas também evidencia a seletividade da ação estatal, que privilegia determinadas áreas e grupos em detrimento de outros. Essa seletividade reforça a exclusão social e dificulta a integração dessas comunidades ao tecido urbano formal.

Para enfrentar os desafios decorrentes da inação estatal e das carências de serviços públicos, é fundamental adotar estratégias que promovam a inclusão social e a justiça territorial. A regularização fundiária participativa, que envolve as comunidades nos processos de planejamento e decisão, pode ser uma abordagem eficaz para legitimar a posse e garantir direitos básicos aos moradores. Além disso, a mediação e conciliação de conflitos territoriais, o fortalecimento institucional e a implementação de políticas públicas inclusivas são essenciais para reverter o estado de exceção implícito e assegurar a dignidade e os direitos fundamentais das populações afetadas.

Para se compreender como a inação do Estado se perfaz nas deficiências da prestação de serviços públicos em áreas conurbadas, refletindo uma forma contemporânea de estado de exceção, será feita uma explanação sobre a estratégia do estado de exceção em países democráticos como o Brasil.

Para tanto, serão considerados conceitos provenientes do Direito Público em que figurem três aspectos: o subjetivo, o objetivo e o formal, levando em consideração que os três são conjugados, atuam por meio dos agentes políticos, órgãos e pessoas jurídicas administrativas, cuja finalidade é o bem comum.

Meirelles (2003), em sua definição sobre o Direito Administrativo, insere no campo jurídico do Direito Administrativo os princípios jurídicos que regem as ações dos agentes públicos; as quais culminem, de modo concreto, direto e imediato, nos fins que são buscados pelo Estado. Nesta visão teórica se contempla, de modo abrangente, o essencial da responsabilidade de quem age como Estado, as Figuras públicas que movimentam a estrutura chamada Estado e, por meio dele, se *conFiguram* as ações ou inações do Estado.

Di Pietro (2009, p. 47), ao explanar a respeito do conceito de Administração Pública, informa sua intenção descritiva do que teoriza, apontando para os aspectos objetivos e subjetivos, ao dizer que

Definimos o Direito Administrativo como o ramo do direito público que tem por objetivo os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

A descrição de Di Pietro (2009) direciona ao aspecto da finalidade, expondo que existe na Administração pública um interesse finalístico, cujo benefício será sempre direcionado ao público. Neste estudo, a descrição de Di Pietro conduzirá para a compreensão da intenção precípua da Administração Pública que, segundo a autora, deve decorrer da lei, a qual fixa a finalidade a ser perseguida pelo agente público.

Mazza (2020), por sua vez, analisa de modo didático e atual como devem convergir o interesse da Administração Pública e as demandas dos administrados, conforme os princípios descritos dentro e fora da Constituição Federal.

Por fim, este capítulo se encerra informando a responsabilidade dos agentes públicos que respondem pelas atividades estatais, em especial, dos governos municipal e estadual.

3.1. *Necessitas legem non habet*: o estado de exceção e sua extensão jurídico-política

O fenômeno do estado de exceção, desde os primeiros estados absolutos modernos, sempre esteve atrelado ao poderio de quem exerce o domínio. Nos estados absolutistas, o rei era a Figura que apontava a direção de quem teria ou não direitos ou quem, ainda assim, gozaria de seus direitos.

Estudar o estado de exceção sob a perspectiva jurídica, tal como proposto por Agamben (2004), implica questionar o aparente paradoxo de um ordenamento constitucional que, embora positivado como instrumento de garantia de direitos, admite a possibilidade de suspensão desses mesmos direitos em determinadas circunstâncias. Essa contradição revela um pensamento unilateral, no qual o próprio direito autoriza sua própria suspensão, comprometendo sua função essencial de proteção das liberdades fundamentais.

Nesse contexto, a discussão se desloca para a análise do estatuto jurídico do estado de exceção, isto é, se ele deve ser compreendido como uma figura situada internamente ao direito — como uma norma excepcional prevista pelo próprio sistema — ou como uma instância que opera fora da ordem jurídica, representando a suspensão pura da normatividade. Conforme Agamben (2004, p. 35),

A simples oposição topográfica (dentro/fora) implícita nessas teorias parece insuficiente para dar conta do fenômeno que deveria explicar. Se o que é próprio do estado de exceção é a suspensão (total ou parcial) do ordenamento jurídico, como poderá essa suspensão ser ainda compreendida na ordem legal? Como pode uma anomia ser inscrita na ordem jurídica? E se, ao contrário, o estado de exceção é apenas uma situação de fato e, enquanto tal, estranha ou contrária à lei; como é possível o ordenamento jurídico ter uma lacuna justamente quanto a uma situação crucial? E qual é o sentido dessa lacuna? Na verdade, o estado de exceção não é nem exterior nem interior ao ordenamento jurídico e o problema de sua definição diz respeito a um patamar, ou a uma zona de indiferença, em que dentro e fora não se excluem, mas se indeterminam. A suspensão da norma não significa sua abolição e a zona de anomia por ela instaurada não é (ou, pelo menos, não pretende ser) destituída de relação com a ordem jurídica. Onde o interesse das teorias que, como a de Schmitt, transformam a oposição topográfica em uma relação topológica mais complexa, em que está em questão o próprio limite do ordenamento jurídico (Agamben, 2004, p. 35).

Agamben (2024) está dialogando com outras visões que exploram o direito subjetivo (natural ou constitucional) do Estado em defender-se de ataques internos ou externos, como forma de sua manutenção.

Por outro lado, outra corrente cujos representantes também citados por Agamben (2004) – Santi Romano, Hauriou, Mortati – formalizou um pensamento em torno da natureza do direito em que o estado de exceção deve ser interpretado como “parte integrante do direito positivo”, visto ser imposto a partir de uma necessidade que o funda, se *conFigurando* como fonte autônoma de direito.

Em um estado democrático sem qualquer ameaça à segurança, na visão de Agamben (2004), pode haver a instauração de um estado em que haja uma clara suspensão de direitos, ainda que esses direitos sejam ditos manifestos, legais ou constitucionais e, todavia, em momento algum são praticados.

Importa reforçar que o estado de exceção tratado aqui não é o que se descreve em razão da defesa da nação ou do sistema democrático. Conforme a Constituição Federal de 1988, no livro “Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas”,

O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza (Brasil, 1988, art. 136)

Tampouco interessa a esta pesquisa, o dispositivo que se refere ao estado de sítio, informado o procedimento no artigo constitucional 137 e incisos, *in verbis*:

O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira (Brasil, 1988, art.137).

Os dispositivos acima, positivados na Constituição Federal, apresentam os mais severos atributos da manutenção da ordem pública e, por isso, são acionados em casos extremamente graves como, por exemplo, um abalo grave da paz social ou da ordem pública, graves ameaças a instituições essenciais à democracia e, no último caso, em resposta à guerra ou a agressões armadas estrangeiras.

Este trabalho segue a perspectiva de Agamben (2010), que abrange algo implícito à atuação do Estado que é a manutenção de um poder invisível, mesmo que a situação não seja declarada ou expressamente vista ou sentida como uma ameaça. Na prática, trata-se de um Estado que mantém seu domínio sem se preocupar com o interesse público.

Ante a presença de um Estado soberano e forte, que não se preocupa com o destinatário final de suas ações, Agamben (2010) concorda com a existência de um

estado soberano aos moldes de Carl Schmitt (2009), quando este expressa que a existência de um soberano está intrinsecamente ligada a uma Figura majoritária sobre a qual se apresenta a autonomia para decidir sobre o “estado de exceção” (Schmitt, 2009).

Se, por um lado, Schmitt (2009) admite a existência de um estado de exceção, por outro, adverte que a exceção está aquém da possibilidade de se ver incluída na norma constitucional por se tratar de algo que excede aos limites da norma. Nesse aspecto, Agamben (2010) acredita que a reflexão de Schmitt sobre um estado de exceção admite a intenção de criação de um estado em que a necessidade fosse o supedâneo para qualquer ação de origem exógena, ou seja, à margem das normas.

Agamben (2010) vislumbra duas possibilidades de interpretação para a expressão latina *necessitas legem non habet* (a necessidade não tem lei): a necessidade não reconhece nenhuma lei ou a necessidade cria sua própria lei. O jurista italiano, portanto, aponta que, se existe um estado em que a necessidade é fonte normativa, logo, o estado teria condições extralegais para a execução de suas vontades ou para agir conforme sua necessidade.

Somente com os modernos é que o estado de necessidade tende a ser incluído na ordem jurídica e a apresentar-se como verdadeiro “estado” da lei. O princípio de que a necessidade define uma situação particular em que a lei perde sua *vis obligandi* (esse é o sentido do adágio *necessitas legem non habet*) transforma-se naquele em que a necessidade constitui, por assim dizer, o fundamento último e a própria fonte da lei. Isso é verdadeiro não só para os autores que se propunham a justificar desse modo os interesses nacionais de um Estado contra um outro (como na fórmula *Not kennt kein Gebot* usada pelo chanceler prussiano Bethmann-Hollweg e retomada no livro homônimo, de Josef Kohler [1915]), mas também para os juristas, de Jellinek a Duguit, que veem na necessidade o fundamento da validade dos decretos com força de lei emanados do executivo no estado de exceção (Agamben, 2010, p.39).

Agamben (2010) afirma que a fonte a que Schmitt recorre está em Santi Romano (1865–1947), um dos mais proeminentes juristas italianos, reconhecido por sua significativa contribuição à teoria do institucionalismo jurídico. Como professor de Direito e presidente do Conselho de Estado da Itália, Romano desenvolveu uma visão inovadora sobre o papel do direito, argumentando que este não se limita apenas às normas escritas, mas também se manifesta nas práticas e instituições que emergem da vida social.

Uma de suas principais ideias é a de que a necessidade pode ser uma fonte legítima do direito, especialmente em momentos de crise ou exceção. Em sua obra “L’ordinamento giuridico” (1917), Romano defende que o direito não é apenas um sistema de normas estabelecidas pelo Estado, mas um ordenamento dinâmico e institucional, capaz de se adaptar às circunstâncias. Nesse contexto, ele sustenta que, diante de situações emergenciais em que a ordem jurídica convencional não consegue oferecer respostas adequadas, o próprio Estado pode criar normas baseadas na necessidade para garantir sua continuidade e estabilidade.

É essa perspectiva de estado, baseado na necessidade, que fundamenta as reflexões de Schmitt, aprofundando a ideia de que a soberania se manifesta na capacidade de decidir em momentos de crise. De seu lado, o pensamento de Romano demonstra que o direito não deve ser compreendido apenas como um conjunto de regras fixas, mas como um sistema em constante adaptação às exigências da realidade.

Essa visão é fundamental para entender como os Estados justificam medidas extraordinárias, como a suspensão de direitos ou a criação de normas emergenciais fora dos processos legislativos convencionais. Dessa forma, a teoria de Santi Romano destaca que a necessidade não apenas legitima a criação de novas normas em tempos de crise, mas também revela a natureza flexível e adaptável do direito dentro de um ordenamento institucional não constitucional.

Agamben (2010) se preocupa com a visão de estado manifesta por Santi Romano, percebendo que, ao existir a subjetividade do Estado, a necessidade resta como fato mais elevado que a própria legislação, o que, para Agamben (2010), destitui a característica da própria democracia. Agamben (2010) faz uma citação que é da clássica escola de Romano (1909), justificando a natureza superior da necessidade em comparação à legislação positivada

A necessidade de que aqui nos ocupamos deve ser concebida como uma condição de coisas que, pelo menos como regra geral e de modo conclusivo e eficaz, não pode ser disciplinada por normas anteriormente estabelecidas. Mas, se não há lei, a necessidade faz a lei, como diz uma outra expressão corrente; o que significa que ela mesma constitui uma verdadeira fonte de direito [...]. Pode-se dizer que a necessidade é a fonte primária e originária do direito, de modo que, em relação a ela, as outras fontes devem, de certa forma, ser consideradas derivadas [...]. É na necessidade que se deve buscar a origem e a legitimação do instituto jurídico por excelência, isto é, do

Estado e, em geral, de seu ordenamento constitucional, quando é instaurado como um dispositivo de fato, por exemplo, quando de uma revolução. E aquilo que se verifica no momento inicial de um determinado regime pode também se repetir, ainda que de modo excepcional e com características mais atenuadas, mesmo depois desse regime ter formado e regulamentado suas instituições fundamentais. (Romano, 1909, p. 362 *apud* Agamben, 2010, p.40).

A leitura do trecho fortalece a ideia de que o estado, ao ser constituído de subjetividade, poderá em algum momento histórico, estar diante de uma “necessidade”, cuja saída para a solução de uma eventual situação seja a manifestação da superação da legislação, instante em que a prática da “exceção” pode ser exercida.

Sobre uma emblemática expressão de Schmitt sobre o estado de exceção, Agamben (2010) afirma que o jurista alemão, que apoiou o regime totalitário nazista, reconhece a supremacia de um estado soberano, cuja subjetividade estatal o torna autônomo, no qual a necessidade não se amolda à lei, fato cujo resultado é a criação de um novo estado de coisas, que é a Figura do estado de exceção, “a ditadura soberana”. Segundo Schmitt, “no estado de exceção, o Estado continua a existir, enquanto o direito desaparece” (Schmitt, 2009, p.39).

Se, por um lado, Agamben avança seu pensamento sobre o estado de exceção pelo viés jurídico-político de Schmitt para observar como se comporta um estado de exceção, bem como o sustentáculo de seus impulsos autônomos: a necessidade; por outro lado, Agamben não se contenta com a normalidade trazida para justificar as ações autoritárias de um estado de exceção. Versa Agamben (2010) sobre um juízo subjetivo, baseado na necessidade, transformando o uso da lei em momentos de oportunidade, não como regra basilar de ações contínuas. Conforme o autor,

[...] a aporia máxima, contra a qual fracassa, em última instância, toda a teoria do estado de necessidade, diz respeito à própria natureza da necessidade, que os autores continuam, mais ou menos inconscientemente, a pensar como uma situação objetiva. Essa ingênua concepção, que pressupõe uma pura factualidade que ela mesma criticou, expõe-se imediatamente às críticas dos juristas que mostram como a necessidade, longe de apresentar-se como um dado objetivo, implica claramente um juízo subjetivo e que necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas circunstâncias que são declaradas como tais (Agamben, 2010, p.42).

Aqui Agamben tenta explicar como se dá um estado de exceção, mesmo estando em vigor uma lei. Para o jurista existe uma lacuna forjada, a qual, externa à lei, busca naquela uma justificativa para a sua existência. Em suas palavras,

Longe de responder a uma lacuna normativa, o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor (Agamben, 2010, p.43-44).

É no ambiente do preenchimento, em que a lei ainda está em vigor, é que passamos a relacionar o estado de exceção que está instalado em um país democrático, sem qualquer interferência externa, ameaça às instituições democráticas ou invasão estrangeira, a um estado de exceção que subverte o interesse público, mantendo comunidades inteiras sem qualquer subsídio ou assistência.

É o estado de exceção em que os cidadãos, tendo como proteção uma constituição válida, regente do ordenamento jurídico, sofrem com a forte mão opressora do estado, que não permite que eles gozem de direitos em vigor, quais sejam, de saúde, educação, lazer, transporte e outros serviços públicos, como outros milhares de cidadão usufruem.

Tal qual o estado que suprime direitos em momentos extremos de segurança, a garantia de serviços nos locais, cujo território é controlado, é completamente sofredora.

Quem reside no loteamento Daiana, mesmo estando apto a votar, teve seu direito garantido com a colocação de um dispositivo de urna eletrônica pela primeira vez, em 44 anos, em 2024, após forte insistência dos moradores. Em anos anteriores, os moradores seguiam para a cidade de Anápolis, local de origem de diversos moradores do setor, para exercerem seu direito de votar. No mesmo ano de 2024, moradores ainda se dirigiram para a cidade de Anápolis onde mantém seu domicílio eleitoral.

Tal incoerência política e territorial é resultado da presença de um estado de exceção que subverte a função da administração pública, em detrimento dos interesses públicos.

Esta condição de exceção é visto por Agamben (2010, p. 54) não como uma lacuna na lei, mas como a não aplicação da lei, tal como o direito do exercício do voto democrático, constitucionalmente garantido, e a ausência das condições para tal, como ocorre no Setor Daina. Nos termos do autor,

Como entre a linguagem e o mundo, também entre a norma e sua aplicação não há nenhuma relação interna que permita fazer decorrer diretamente uma da outra. O estado de exceção é, nesse sentido, a abertura de um espaço em que aplicação e norma mostram sua separação e em que uma pura força de lei realiza (isto é, aplica desaplicando) uma norma cuja aplicação foi suspensa. Desse modo, a união impossível entre norma e realidade, e a consequente constituição do âmbito da norma, é operada sob a forma da exceção, isto é, pelo pressuposto de sua relação. Isso significa que, para aplicar uma norma, é necessário, em última análise, suspender sua aplicação, produzir uma exceção. Em todos os casos, o estado de exceção marca um patamar onde lógica e práxis se indeterminam e onde uma pura violência sem logos pretende realizar um enunciado sem nenhuma referência real.

Por essa via, Agamben (2010) sustenta que o estado de exceção vem se tornando uma constante nos países de regime democrático, mesmo quando não é formalmente declarado. Ele argumenta que essa técnica de governo se torna dominante na política contemporânea, criando áreas onde a aplicação da lei é suspensa, mas a norma permanece em vigor. Esse fenômeno resulta em uma fratura entre a norma e sua aplicação, ilustrando uma separação essencial no ordenamento jurídico. Ainda que os estados se apresentem como democráticos, essa prática subverte o interesse público e mantém comunidades inteiras sem subsídios ou assistência. Assim, o estado de exceção funciona como um mecanismo que preserva o controle estatal enquanto suspende temporariamente os direitos dos cidadãos.

Conclui-se que o estado de exceção seja uma imposição clara do poder soberano, o Estado, comandado por seus agentes públicos, cujos interesses em casos específicos não alcançam em sua plenitude o que é chamado de interesse público.

O próximo tópico trata do poder público a partir do conceito de Administração Pública. Sem a compreensão do que seja o poder público, será incompleta a noção de responsabilidade.

Após os esclarecimentos da função e responsabilidade governamental, será possível fazer uma análise pormenorizada das legislações aplicáveis à regularização fundiária, bem como quanto à solução definitiva dos embargos territoriais municipais.

3.2. Serviços públicos na doutrina do Direito Administrativo brasileiro

A doutrina do Direito Administrativo, já com raízes profundas no Brasil, tem traços do modelo do Direito francês e a influência do *common law*, que se caracteriza por uma legislação descentralizada e uma forte influência da jurisprudência administrativa.

Assim, como na França não há um Código de Direito Administrativo, pois a regulação é feita por normas infraconstitucionais e pela atuação dos tribunais administrativos, no Brasil leis esparsas e especiais fazem parte do arcabouço da organização administrativa, seus contratos e responsabilidades.

A doutrina é uma composição teórica de juristas, cuja contribuição comporta a interpretação filosófico-jurídica do que seja a Figura do Estado e suas atividades no cotidiano da sociedade. É relevante toda visão da pessoa jurídica do estado, seus poderes e limites legais, princípios e atividades exclusivas.

Na visão de Meirelles (2003), o Direito Administrativo é a conjunção de princípios jurídicos, os quais agem de maneira harmoniosa, regendo órgãos e agentes públicos, bem como as atividades públicas, cuja realização tende a ser concreta, direta e imediata, tendo como finalidade o alcance dos objetivos do Estado.

O estudo da Administração Pública por Meirelles parece ser de cunho mais normativo, uma análise formal do caráter público da administração. Nessa visão, o centro é o interesse do Estado, cujos objetivos serão alcançados caso a harmonia dos princípios e legislações pertinentes consigam colocar em prática de maneira direta e concreta suas ações.

Por sua vez, Di Pietro (2009) conceitua o Direito Administrativo como

[...] o ramo do direito público que tem por objetivo os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública (Di Pietro, 2009, p. 47).

A definição cunhada por Di Pietro (2009) traz consigo a personificação do estado em suas pessoas jurídicas administrativas, quem materializa as atividades do estado, os seus agentes e a atividade como pessoa jurídica que utiliza de bens para alcançar um resultado que se traduz em benefício público.

O estudo das pessoas e agentes públicos que exercem funções que materializam as atividades do Estado, proposta por Di Pietro, dá a indicação de uma pessoa, quer dizer, alguém que esteja por trás das ações do governo. Todavia, tais ações devem ter sua finalidade no todo, na população.

Justen Filho (2011) propõe uma definição do Direito Administrativo, destacando a parte material e a parte formal, dando ênfase ao desempenho:

O Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho (Justen Filho, 2011, p.63)

Para essa definição, o jurista, além de expressar a importância das normas correlatas ao direito público, faz entender que a atividade administrativa de gerenciamento possui uma característica essencial: a garantia de direitos e, em especial, os direitos fundamentais.

Mazza (2020) em sua definição sobre o Direito Administrativo, diz que é “o ramo do Direito Público que estuda princípios e regras reguladores do exercício da função administrativa” (Mazza, 2020, p. 38). O doutrinador resumiu todos os aspectos do Direito Administrativo, tornando o conceito didático e informativo, presando pelas normativas, as quais apresentam a forma de atuação administrativa do Estado.

Após conhecer o ramo do Direito Público que interessa a fisiologia do Estado, nos interessa, neste tópico, a análise do conceito de serviço público em prática atualmente no direito brasileiro, que, por sua vez, impõe a obrigação de gerir, fornecer, fiscalizar e garantir a continuidade dos serviços públicos.

Para tornar ainda mais visível a atuação estatal em relação à atividade finalística é fundamental a compreensão das expressões Administração Pública (com

iniciais maiúsculas) e administração pública (grafada com letras minúsculas). Tais expressões correspondem, consecutivamente, na visão de Mazza (2020), a primeira,

[...] ao conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente de serem pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas) (Mazza, 2020, p.58).

Na sequência, administração pública grafada com letras minúsculas se difere do conceito anterior, pois carrega em si a *práxis* do mister estatal do poder executivo. “Administração pública ou poder executivo (com letras minúsculas) são expressões que designam a atividades consistentes na defesa concreta do interesse público.” (Mazza, 2020, p. 58).

Portanto, a Administração Pública comporta o sentido *lato sensu*, também chamado de orgânico ou formal, o qual representa e agrega entidades públicas, agentes e órgãos públicos na execução da função administrativa (Mazza, 2020).

De forma objetiva, material ou funcional está a expressão administração pública em sentido *stricto sensu* para designar o desempenho da função administrativa (Mazza, 2020).

Sendo feitos esclarecimentos doutrinários sobre a administração pública, importa-nos conhecer agora o que são os serviços públicos. Inicialmente, para Meirelles (2003), o conceito se baseia no serviço “prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado” (Meirelles, 2003, p.319).

Estamos diante de uma concepção cuja essência se encontra na ação positiva da Administração Pública, a qual exerce atividades capazes de satisfazer necessidades de uma sociedade, seja de modo imediato ou não, desde que sempre baseada em uma norma. Ressalta-se que, nessa concepção, todas as atividades da Administração são tidos como públicos (Di Pietro, 2009).

Para Mello, a concepção mais próxima da compreensão do que seja serviço público perpassa pela utilidade do serviço oferecido, sua natureza, quem excuta a atividade ou para quem é delegado que o faça, o qual deve exercê-lo conforme os ditames do direito público. *In verbis*, nas palavras de Mello (2004),

[...] serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo (Mello, 2004, p. 619)

Di Pietro (2009) ao analisar a concepção de serviço público enunciada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2004), aponta que o doutrinador destaca dois aspectos próprios do conceito de serviço público: o substrato material e o substrato formal. A autora diz que

Ele considera dois elementos como integrantes do conceito: o substrato material, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados; e o substrato formal, que lhe dá justamente caráter de noção jurídica, consistente em um regime jurídico de direito público, composto por princípios e regras caracterizadas pela supremacia do interesse público, sobre o particular e por restrições parciais (Di Pietro, 2009, p.99).

O aspecto de fruição mais uma vez nos remete ao cunho finalístico da Administração Pública, em que o interesse público é alcançado a partir das atividades prestadas pelo poder público. Ao mesmo tempo, o fundamento legal não será desprezado ou colocado à prova.

Retomando o que já foi dito, a vontade da Administração Pública é baseada na lei e, por esse motivo, a norma trará sustentação jurídica para todas as atividades exercidas pela Administração Pública, a fim de sejam contempladas as necessidades do coletivo.

Na mesma linha de Meirelles, Di Pietro (2009, p. 102) informa a característica normativa, a função finalística do serviço público e acrescenta a abrangência do regime jurídico que pode ou não ser público em sua totalidade. O autor conceitua o serviço público como

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletiva, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Por outro lado, para Justen Filho (2011, p. 688) um ponto essencial da conceituação do doutrinador é a vinculação dessas necessidades aos direitos fundamentais, conforme se vê no trecho a seguir

Serviço Público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinadas a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público (Justen Filho, 2011, 688).

Justen Filho (2011) tem uma visão holística, trazendo uma abordagem que considera atividade da Administração Pública, composta por um sistema integrado, levando em conta todos os seus aspectos e interrelações entre a norma administrativa e o beneficiário do serviço. No meio do processo se encontram estruturas humanas e materiais, de forma que seja oferecido um serviço de maneira permanente e sistêmica. Quanto às estruturas, Justen Filho (2011) chega a dizer que, sem elas, não existe serviços públicos.

Em outra vertente, Mazza (2020) atualizou sua perspectiva, informando que o conceito de serviço público pode ser apontado no sentido amplo e no sentido restrito conforme a fruição, sendo atribuída a expressão fruição geral (*uti universi*) e fruição individual (*uti singuli*).

O doutrinador explica as duas espécies do gênero serviço público informando que os serviços de fruição geral não podem ser cobrados dos usuários por taxas individuais pela prestação do serviço. Segundo ele,

Como os serviços públicos *uti universi*, ou serviços gerais, não criam vantagens particularizadas para cada usuário, torna-se impossível estabelecer um valor justo que possa ser cobrado do beneficiário com remuneração pela prestação. Daí por que os serviços públicos *uti universi* não podem ser dados em concessão nem remunerados pela cobrança de taxas. Tais serviços são prestados diretamente pelo Estado, e sua prestação é custeada pela receita proveniente de impostos (Mazza, 2020, p. 908).

Infere-se da definição de Mazza correspondente ao direito universal dos moradores que a coletividade tem direitos comuns, ou seja, qualquer luta para a aquisição de direitos, por exemplo, à limpeza e iluminação públicas, ou outros serviços de uso coletivo, é legitimada como de fruição geral e merece ser avaliada com todo rigor e atenção, posto ser o coletivo quem paga por todos os serviços prestados dessa natureza.

Por outro lado, os serviços cuja intenção e finalidade é o benefício individual tal qual o transporte coletivo, a água encanada, a energia residencial, dentre outros,

são chamados de serviços de fruição individual (*uti singuli*), haja vista a capacidade de individualização de contribuição por taxas de serviços ou pagamento pelo uso.

Em especial, Mazza (2020) ressalta que, embora o serviço de limpeza pública seja de natureza universal, a cobrança pela coleta, remoção e tratamento de lixo são considerados, a partir da Súmula Vinculante 19, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como serviços individuais, indicando que “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, inciso II, da Constituição Federal” (Brasil, 2009). Desta forma, os serviços mencionados têm a capacidade da divisibilidade ou mensuração individualizada.

A Constituição Federal, em seu artigo 145, trata do Sistema Tributário Nacional e das competências dos entes: União, Estado e Municípios, para a instituição de tributos (impostos, taxas e contribuição de melhorias decorrentes de obras públicas). O inciso II, como cita a súmula indicada anteriormente, estabelece quais serviços podem ter taxas aplicadas, entre eles “[...] de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (Brasil, artigo 145, II, 1988).

Mazza (2020), em sua conceituação de serviço Público, ressalta a abrangência da atividade desempenhada pelo Estado, a norma aplicada, os destinatários e a forma de exercício da atividade, ensinando que

[...] reunindo os mais importantes elementos conceituais apresentados pela doutrina, é possível definir serviços público como toda atividade material ampliada, definida pela lei ou pela Constituição como dever estatal, consiste no oferecimento de utilidades e comodidades ensejadas de benefícios particularizadas a cada usuário, sendo prestada pelo Estado ou por seus delegados, e submetida predominantemente aos princípios e regras de direito público (Mazza, 2020, p. 909).

Denota-se que, no caso dos serviços públicos de fruição individual, cuja prestação incumbe ao Estado, é fundamental observar, em primeiro lugar, que essa atuação estatal de natureza positiva deve estar prevista em lei, conforme os preceitos da Constituição Federal. Tal exigência configura o chamado critério formal de definição dos serviços públicos (MAZZA, 2020).

Por outro lado, o benefício oferecido pelo Estado deve ser capaz de ser utilizado individualmente, conforme os objetivos ou necessidades coletivas, o que Mazza (2020) chamada de utilidades e comodidades de atuação ampliativa.

Embora o conceito de Administração Pública implique na regência dos conjuntos de normas e princípios, será feita a explanação sobre os princípios quando for tratada as responsabilidades, já que essas advêm diretamente dos princípios que as regem.

A seguir serão analisados quais os serviços públicos são essenciais, conforme o que o legislador constituinte descreveu nas cartas constitucionais federal e do Estado de Goiás, comportando a competência e os limites de atuação no oferecimento dos serviços como educação, saúde, transporte e infraestrutura, bem como a legislação magna do Município de Silvânia.

3.2.1. Análise da competência na garantia dos serviços essenciais: transporte, educação, saúde e infraestrutura

A partir das visões sobre os serviços públicos conforme os doutrinadores do Direito Administrativo moderno, pode-se agora estender o conhecimento à legislação pátria, que estabelece os limites de atuação de cada ente sobre os temas do transporte coletivo, educação, saúde e infraestrutura, primeiramente, por serem esses os serviços de maior necessidade dos moradores do setor Daiana.

Em seguida, será mais bem aplicado o tema da regularização fundiária, em capítulo próprio, para que haja maior discussão sobre o tema. Ressalta-se que ambos os temas são correlatos, cuja sequência não depende da ordem de importância. Assim, serão atribuídas ao contexto do caso exposto, qual seja, o setor Daiana, conhecendo as interpretações jurídicas constitucionais a partir da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989.

Já de início importa admitir que, a partir da constituinte de 1988, todo cidadão tem direitos e garantias constitucionais. Entre eles se enumeram: educação, saúde, transporte, segurança, moradia, trabalho, entre outros firmados no art. 6º como direitos sociais.

O texto constitucional apresenta um rol de caráter taxativo, ou seja, que deve ser seguido completamente, sem elasticidade de interpretações, as

competências de cada ente federativo, a partir do artigo 21 ao 30, encerrando com a responsabilidade dos municípios.

Sobre o âmbito municipal, o artigo 30 discrimina a competência sobre temas de interesse coletivo, com caráter essencial, entre eles, como se verá, a organização e prestação do serviço de transporte coletivo, o oferecimento de educação infantil e ensino fundamental, saúde e a regularização territorial. *In verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - **organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**
- VI - **manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)**
- VII - **prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;**
- VIII - **promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988, art. 30). (grifei)

Estando descritos os serviços de competência do poder público municipal para a execução em benefício dos munícipes, as responsabilidades devem ser atribuídas à administração que estiver em exercício da função, cabendo ao poder legislativo fiscalizar sua atuação, bem como ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) zelar pela aplicação dos recursos necessários para o atendimento daquela comunidade.

O fornecimento de serviço como transporte coletivo local é expresso na Constituição como serviço de caráter essencial a ser instituído pelo município. Destaca-se que uma das principais dificuldades enfrentadas pelos moradores do setor Daiana é a ausência de qualquer transporte coletivo que os conduza até a cidade de Silvânia.

No caso da Educação, apontado no inciso VI, do artigo 30, a competência do município está, além de tudo, na manutenção de programas de educação infantil e ensino fundamental.

Ainda conforme o artigo 211 da Constituição Federal, seu parágrafo 2º diz o seguinte: “Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na educação infantil” (Brasil, 1988). Essa premissa constitucional ainda não teve efetividade alguma para os moradores do loteamento caso desse estudo; não há nenhuma proteção na área educacional. Como já mencionado, o setor Daiana não possui estruturas de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) – nova nomenclatura para as anteriormente chamadas creches e não há escolas infantis mantidas pela prefeitura.

No mesmo sentido, o artigo 208 da Constituição Federal de 1988 já expressava a responsabilidade do Estado de Goiás como ente federativo, no que tange a abrangência da educação. Leia-se:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (Brasil, 1988). (grifo nosso)

Sobre a competência relativa à Educação infantil, a Constituição Estadual determina o que segue:

Art. 64. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
- III - manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental e os serviços de atendimento à saúde da população;

Parágrafo único. O orçamento anual dos Municípios deverá prever a aplicação de receitas na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, preferencialmente na educação infantil e no ensino fundamental, e nas ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Constituição da República (Goiás, 1989).

Também aponta a Constituição goiana em seu artigo 157, que é responsabilidade e dever do Estado e dos municípios a educação básica, assim descrito:

I - O dever do Estado e dos Municípios para com a Educação será assegurado por meio de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria e que deverão receber tratamento especial, por meio de cursos e exames adequados ao atendimento das peculiaridades dos educandos;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino pré-escolar e médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente pela rede regular de ensino, garantindo-lhes recursos humanos e equipamentos públicos adequados;

IV educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

[...]

VIII - oferta de ensino diurno e noturno regular, suficiente para atender a demanda e adequada às condições do educando;

IX - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Goiás, 1989).

Quanto à responsabilidade comum federal, estadual e municipal, a Constituição de Goiás, no artigo 6º, inciso IV, dita que “Compete ao Estado, em comum com a União e os Municípios: - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. Este artigo é executado não pelo estado ou município de Silvânia, mas pelo município de Anápolis que, não por obrigatoriedade ou

competência territorial, transporta alunos do setor até as escolas e Centros de Educação infantil de sua competência.

Embora desenhado pela Constituição Federal sobre sua responsabilidade na educação, bem como sua prerrogativa de oferecer ensino fundamental e médio, o estado de Goiás não possui nenhuma participação no setor Daiana. Como já dito, não existe escola estadual no Daiana que comporte os alunos residentes nem, tampouco, transporte escolar garantido pelo estado para a condução de alunos aos colégios mais próximos. Fica evidente que o descaso na área da educação é completo.

Diante do exposto, a responsabilidade da união, estado e município, segundo as duas constituições, leis maiores do ordenamento jurídico estadual e federal, não alcançaram seus objetivos ou efetividade.

Outro tema de relevância coletiva e fruição individual é a saúde. Este aspecto de atividade essencial garantida pela Constituição de 1988, amparado pela Constituição estadual de 1989, é outro ponto sensível para os moradores do setor Daiana.

O artigo 23 da Carta Magna assevera que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (Brasil, 1988), enquanto o inciso VII, do artigo 30, aponta como competência exclusiva dos municípios a prestação dos serviços de atendimento à saúde da população, a partir de cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Como dito, o setor Daiana possui uma sala dedicada ao atendimento à saúde, com apoio técnico médico, mas ainda inadequado e com estrutura insuficiente. Enquanto isso, conta com a promessa de instalação de uma unidade de atendimento básico de saúde com médico, enfermeiro e odontólogo.

Ainda por orientação da Constituição Federal, o direito à saúde é garantido e deve ser financiado pelos três entes federativos, com inclusão no orçamento, seguindo uma hierarquização do sistema, conforme expressa o texto:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser

feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais [...] (Brasil, 1988).

O estado é responsável pela saúde, tanto por força do artigo mencionado anteriormente, através de cooperação técnica e financeira, quanto ao acesso à saúde de qualidade e a programas específicos. O legislador constituinte estadual assim instituiu:

Art. 152. A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças, à prevenção de deficiências e a outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 1º O direito à saúde pressupõe:

- I - condições dignas de trabalho, saneamento básico compatível com necessidades de todos, moradia, alimentação, educação, transporte, lazer, liberdade, renda, segurança individual e coletiva; (Goiás, 1989).

Os serviços públicos de saúde por parte do estado de Goiás, conforme sua constituição, apresenta as formas de atendimento pelo sistema de saúde bem como a abrangência dos serviços para a população. Dito, da seguinte forma, pela Constituição Estadual 1989 no artigo 153:

Ao sistema unificado e descentralizado de saúde compete, além de outras atribuições:

- IX - prestar assistência integral nas áreas médica, odontológica, fonoaudiológica, farmacêutica, de enfermagem e psicológica aos usuários do sistema, garantindo que sejam realizadas por profissionais habilitados (Goiás, 1989).

A legislação municipal espelha os textos constitucionais estadual e federal quanto à saúde, educação e transporte coletivo de passageiros, além da organização territorial, conforme se apresenta no artigo 7º e seus incisos da Lei Orgânica Municipal de Silvânia, promulgada em 2005:

Art. 7º – Ao município compete prover a tudo quando diga respeito ao seu peculiar interesse ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente dentre outras as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – [...]

III – [...]

IV – [...]

V – [...]

VI - manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e os serviços de atendimento à saúde da população;

VII - promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação e do uso do solo, regular o zoneamento, estabelecer diretrizes para o parcelamento de áreas e aprovar loteamentos;

VIII – [...]

IX – [...]

X – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou autorização, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo de passageiros, definido como essencial, estabelecendo as servidões administrativas necessárias à sua organização e execução; (Silvânia/GO, 2005).

Além de reverberar os mandamentos das constituições, a lei que rege o município tem capítulo específico para o setor da educação e, a partir do artigo 115 ao 117, estão as diretrizes que informam o dever do município:

O dever do Município com a educação será efetivamente mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito inclusive para quem a ela não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio;

III – atendimento educacional aos deficientes pela rede regular de ensino;

IV – acesso aos níveis mais elevados do ensino de pesquisa e de criação artística segundo a capacidade de cada um;

V – oferta de ensino diurno e noturno regular, suficiente para atender a demanda adequada às condições do educando;

VI – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis (06) anos de idade;

VII – atendimento ao educando de ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VIII – criação de escolas profissionalizantes;

IX – O município poderá organizar seus sistemas próprios de ensino.

§ 1º - o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acionável mediante mandato de injunção.

§ 2º - o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Município, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 116 – o sistema de ensino municipal assegurará aos alunos necessitados as condições de eficiência escolar.

Art. 117 – O ensino oficial do Município será gratuito em todos os graus e atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escola (Silvânia/GO, 2005). (grifo nosso)

Veja-se que ao mandamento do município cabe o dever de oferecer ensino gratuito, creches, condições adequadas ao educando, oferecimento de materiais escolares, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A lei máxima também dispõe de uma Política Urbana e uma Política Rural. No capítulo V da legislação consta da Política Urbana, iniciando no artigo 128, que visa ordenar o “pleno desenvolvimento” de funções sociais da cidade. Além disso, dita o texto que um dos objetivos é “garantir o bem-estar” dos habitantes (Silvânia/GO, 2005).

O artigo 131 da mesma lei, contempla a formalização das normas para o desenvolvimento urbano. Uma delas consta do sistema viário, habitação e saneamento, como se lê:

Adequação das políticas de investimento, fiscal e financeira aos objetivos desta Lei Orgânica, especialmente quanto ao sistema viário, habitação e saneamento, garantida a recuperação pelo Poder Público, dos investimentos que resultem valorização de imóveis (Silvânia/GO, 2005).

A seguir, o mesmo artigo citado contempla a regularização fundiária do município: “[...] urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, na forma da Lei” (Silvânia/GO, 2005).

Nota-se que a legislação municipal foi preparada pelo legislador como forma de apontar os caminhos para a regularização de normas e atividades prestadas pela Administração Pública, obrigando o Município a garantir o bem-estar de seus cidadãos.

Se se considerar que o loteamento Daiana se encontra em zona rural, a Lei Orgânica Municipal trata, no Capítulo VII, do artigo 136, do tema da Política Agropecuária. No dispositivo legal, trata de planos e ações, cujo objetivo, dentre outros, é a melhoria da qualidade de vida da população.

O parágrafo 3º do artigo acima citado informa sobre o plano municipal de desenvolvimento rural, cujos instrumentos são, entre outros, construção de estradas vicinais, eletrificação rural e a parte social, tal como o atendimento da família rural nos aspectos de saúde, educação, habitação e nutrição.

O inciso III, do artigo 137, diz que o município irá “[...] dotar o meio rural de escolas de 1º grau, equipadas com recursos materiais para o seu bom funcionamento” (Silvânia/GO, 2005). Esse inciso traria grande alívio aos moradores, mas jamais foi colocado em prática.

As chamadas Disposições Transitórias e Finais da Lei Orgânica Municipal dispõe de um dispositivo que obriga uma atenção maior quanto à Educação. Lê-se no artigo 11 que

O Município desenvolverá esforços e aplicará os recursos necessários visando o desenvolvimento social e econômico na área rural, mediante, a construção de escolas, para atendimento de alunos de 5º a 8ª séries, posto de saúde, posto telefônico, posto policial, sinalização de trânsito e implantação de redutores de velocidade (Silvânia/GO, 2005)

Conclui-se que as esferas de poder municipal, estadual e federal, são regidas pelas suas constituições e lei próprias, mas que os órgãos fiscalizadores pouco se importam com o cumprimento ainda que parcial das normas. Comporta dizer que há uma clara e evidente manutenção dos moradores do setor Daiana – na forma moderna como se discutiu anteriormente – sob a condição de um estado de exceção.

O próximo assunto a ser analisado trata das responsabilidades da administração pública, cujo fundamento se encontra na legislação pertinente, lembrando que o Poder Público possui regramento que importa na responsabilização de seus agentes.

3.3. A responsabilização da administração pública e do agente público devido ao não cumprimento da legislação

Segundo Di Pietro (2009), há dois princípios fundamentalmente relacionados ao Direito Administrativo, os quais versam sobre a “bipolaridade” desse Direito, são eles: a legalidade e a supremacia do interesse público.

Compreendendo-se que a Administração possui prerrogativas que a fazem ter determinados privilégios na relação com um particular, há, por outro lado, as restrições limitantes dessas prerrogativas. Di Pietro (2009, p. 61) assevera que

Assim, o Direito Administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado, que serve de fundamento ao princípio da legalidade, um dos esteios do Estado de Direito; de outro lado, a de necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz à outorga de prerrogativas e privilégios para a administração Pública, quer para limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do bem-estar coletivo (poder de polícia), quer para a prestação de serviços públicos

Nessa vertente, que contrapõe o interesse individual e a prestação de serviços públicos, conserva-se a intenção dos princípios contidos na Constituição da República em seu artigo 37: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além de outros, apresentados na Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, demonstrados no artigo 2º: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Além dos já citados, a doutrina trata de outros princípios essenciais na leitura do Direito Administrativo, são eles: presunção da legitimidade ou de veracidade, especialidade, controle ou tutela, autotutela, hierarquia, continuidade do serviço público e proteção à confiança (Di Pietro, 2009).

Fazendo uma ressalva e retornando ao estado de exceção, o Estado para agir dependerá de lei que o reja em seus atos, portanto, não poderá criar obrigações, conceder direitos, impor vedações por ato administrativo, apenas pela formalização da lei. No estado de exceção há uma manifesta ação que inibe direitos dos cidadãos a partir da inércia e da omissão, não impondo qualquer das situações citadas acima, mas, ao contrário, impedindo o exercício pleno de cidadania a partir da falta de condições para tal.

Contrapondo-se ao estado de exceção está o interesse público, posto que o local tem necessidades urgentes e o interesse comum e o bem da população estão sendo tolhidos. O inciso II do artigo 2º da Lei nº 9.784/ 1999 diz que cabe à Administração Pública exercer o “[...] atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”.

Quanto ao princípio régio da Administração Pública está a supremacia do interesse público, o qual aponta para o destinatário das ações públicas, nomeadamente o coletivo, para que a vontade ou necessidade comum prevaleça, sendo que o direito individual deve ser mitigado ou, até mesmo, diminuído em alguns casos. Diga-se, portanto, que os interesses públicos se sobressaem sobre os interesses privados ou individuais.

A respeito do princípio da legalidade, dito no artigo 37 da Constituição, Mazza (2020) leciona que é esse que subordina o administrador à vontade popular, posto que, no exercício da função administrativa, quem o exerce como titular não pode estar sujeito às vontades da administração ou de agentes públicos, todavia, devem estrita obrigação à vontade da Lei.

Mazza (2020) segue dizendo que outro superprincípio é o da indisponibilidade do interesse público, princípio corolário da obrigação que os agentes públicos possuem de agirem mediante o interesse público, manifesto em lei, ou seja, o agente público não pode agir conforme o seu interesse ou de grupos específicos, bem como não podem renunciar aos poderes legalmente conferidos ou que estejam em tramitação jurídica.

Um princípio identificado por Mazza (2020) é o da participação, descrito no artigo 37, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Tal princípio informa a respeito das políticas de incentivo da participação popular nas decisões da administração pública, as quais ensejam o uso dos serviços públicos oferecidos pela administração direta ou indireta. O princípio invoca a possibilidade de meios eficazes para reclamação sobre os serviços públicos em geral, acessibilidade dos administrados aos atos do governo e registros administrativos e a disciplina da representação que visa a fiscalização de atos negligentes ou abusivos no cargo.

Diante dos princípios expostos acima, é possível compreender que a sociedade tem o direito de conhecer a real intenção da administração pública de Silvânia, que detém os direitos dos munícipes moradores do setor Daiana, bem como cobrar de seus administradores públicos ações em favor de suas necessidades, participarem das decisões relacionadas à realidade da comunidade, bem como buscar formas de responsabilização dos agentes públicos que infringirem a legislação por interesse próprio.

A partir do exposto, vejamos quais os dispositivos constitucionais e supraconstitucionais estão de fato sendo ignorados, bem como suas consequências previstas.

Inicialmente, legislação do município de Silvânia que norteia todas as demais, a Lei Orgânica possui um trecho importante, desprezado pela administração pública desde a promulgação da Lei Orgânica, quanto aos moradores do setor Daiana. O artigo 115, parágrafo 2º, ao tratar da educação, informa que “[...] o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Município, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. Em linguagem jurídica, tal responsabilização tem passado *in albis*, ou seja, passado em branco, ignorado pelos administradores municipais ao logo do tempo, pelos vereadores responsáveis pela fiscalização do Poder Executivo, bem como pelo Ministério Público, órgão fiscalizador do cumprimento legal.

A Constituição Federal, maior lei brasileira, foi a inspiração para a inclusão da expressão de responsabilização a quem não oferecer o ensino obrigatório – a informação encontra-se no artigo 208, assim expresso:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (Brasil, 1988) (Grifo nosso).

Questiona-se, sabendo de seu dever constitucional de garantir o cumprimento da Constituição e das leis, por que o Ministério Público não utilizou de sua autonomia funcional e independência institucional para atuar em defesa dos direitos dos moradores do setor Daiana, que veem, ano após ano, os seus direitos sociais expressos na Constituição sendo denegados?

A indagação faz parte de um pensamento jurídico sobre a função do Ministério Público, cujo mister é a defesa de direitos fundamentais dos cidadãos, os quais, em casos de omissão do poder público, devem ser interpretados como improbidade administrativa. Impera-se dizer que a Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa) afirma que o Ministério Público é o único legitimado para a propositura de ação contra agente público que viole os princípios da administração pública.

Destaca-se que a improbidade administrativa, na interpretação de Di Pietro (2009), exige a presença de três elementos essenciais: sujeito passivo; sujeito ativo e

a ocorrência de ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para os cofres públicos, ou ainda, que sejam atos atentatórios contra os princípios da Administração Pública. Por último, a autora definia como critério a presença de dolo ou culpa do agente.

Com a reforma da Lei nº 8.429/1992, em 2021, pela Lei nº 14.230/2021, passou a ser exigido que tais atos sejam praticados com dolo, ou seja, com intenção consciente de lesar a administração ou violar seus princípios, daí, afastou-se a responsabilização por mera culpa (negligência ou imprudência). Essa mudança teve como objetivo coibir o uso abusivo da lei para punir gestores por erros administrativos sem má-fé.

A Lei 8.429/92 passou a contar com o sistema de responsabilização de atos de improbidade administrativa, como lido em seu artigo 1º: “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei” (Brasil, 1992).

Justem Filho (2011) leciona sobre a responsabilização pessoal do agente em atos de improbidade administrativa em que houve danos a terceiros. Se o foco é a ausência de assistência em educação, saúde, transporte e outros direitos sociais por dolo do administrador, como aponta a atualização da legislação da improbidade administrativa, por descumprimento de preceito constitucional, conforme expresso no artigo 208, parágrafo segundo, há, portanto, uma omissão do agente público que exerce a função administrativa.

No caso de o agente do Ministério Público não atuar, mesmo tendo a obrigação de fiscalizar o cumprimento de tal preceito constitucional da responsabilização do agente que causou o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, como está previsto no parágrafo 2º do artigo 208 da Constituição Federal de 1988, esse incorre em crime de prevaricação, segundo o artigo 319 do Código Penal Brasileiro, além de ato de improbidade administrativa descrito no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992.

Na perspectiva de Justem Filho (2011), há a necessidade de responsabilização a quem deu causa à própria responsabilização civil do Estado, haja vista sua capacidade de conhecer os limites de sua atuação ou obrigação de realização de algum ato. O jurista assevera que

Cabe responsabilização civil específica do agente cuja conduta ativa ou omissiva gerou a responsabilização civil do Estado. Essa responsabilização pode ocorrer concomitantemente com a demanda ajuizada contra o poder público ou verificar-se por via de regresso, em caso de condenação do Estado em ação ajuizada exclusivamente em face dele (Justen Filho, 2011, p.1234).

Ao gestor da cidade de Silvânia, ao passo que sua conduta omissiva causa danos irreparáveis aos direitos sociais de uma comunidade inteira, como é a do setor Daiana, a responsabilização civil é plenamente cabível na doutrina do Direito Administrativo.

Em crítica à exigência de dolo, Justen Filho (2011) já se posicionava sobre a responsabilidade objetiva do agente que sobre si recaia a responsabilidade de agir em nome do Estado, cuja vontade seja unicamente o que a lei determina. Assim expressa o autor:

No atual sistema constitucional, todo agente estatal tem ciência da natureza funcional de suas competências e sabe que as ações ou omissões antijurídicas imputáveis ao Estado produzirão responsabilização civil. Exige-se do indivíduo a adoção de todas as cautelas para evitar a consumação de danos a terceiros. Torna-se extremamente problemático afirmar que o Estado poderia ser responsabilizado sem a necessidade de apuração de culpabilidade do agente, mas que a responsabilização individual deste exigiria procedimento diverso. Ora, a simples consciência de que os cofres públicos poderão arcar com sérios prejuízos em virtude da conduta pessoal basta para impor um dever de grande cuidado e cautela ao agente estatal. Portanto, a responsabilização civil do agente tende a uma objetivação de culpabilidade idêntica àquela que se processa quanto ao próprio Estado. Isso não significa afirmar que a responsabilidade civil do agente teria natureza puramente objetiva. O que se defende é a existência de um dever de diligência recaindo sobre o exercício da atividade administrativa estatal. O agente não pode invocar ignorância, ingenuidade ou ausência de intenção de produzir resultados danosos quando tiver adotado conduta incompatível com o modelo normativo. Considere-se, por exemplo, a pura e simples infração a contrato administrativo. Se um contrato de concessão prevê formalmente o reajuste anual de tarifas, a recusa em autorizar a cobrança da tarifa reajustada configura ato ilícito. Não se pode conceber que os danos correspondentes sejam arcados pelos cofres públicos ou pelos usuários. O agente responsável pela denegação ilegítima do exercício do direito assegurado contratualmente deverá responder pessoalmente pelos danos ocorridos. Não caberá invocar a ausência de culpa ou dolo. A voluntariedade de infringir o contrato administrativo configura-se como reprovável sob o prisma subjetivo (Justen Filho, 2011, p.1235).

Como vemos, o autor reafirma seu posicionamento em relação à própria conduta do agente público, pois esse, ao assumir uma função pública, deve ter consciência da natureza finalística, as quais geram responsabilidade civil por condutas antijurídicas.

No mesmo sentido, se a ação estatal tem característica objetiva, a responsabilidade do agente deve seguir a mesma abordagem da responsabilidade do próprio Estado, haja vista a sua intervenção humana na ação estatal. Daí, o agente deve agir diligentemente, observando os princípios constitucionais e legais para cada uma de suas ações. Para o autor, a ignorância ou falta de intenção não eximem de responsabilidade.

Atualmente, como já apresentado, com a nova redação do texto da Lei da Improbidade Administrativa, a culpabilidade não é mais exigência para a responsabilização do agente público, exigindo a subjetividade do autor do dano, a partir da volição ou dolo, para que se caracterize como infração administrativa. Nessa perspectiva, se o agente alegar que não tinha intenção de prejudicar uma comunidade inteira ao não garantir o serviço da educação ou um ensino de qualidade, mesmo que inserida a exigência no texto constitucional, estaria livre de qualquer responsabilização.

As cortes superiores já se manifestaram sobre a responsabilidade do agente público, por exemplo, em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cujo fundamento está amparado no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). Neste caso, os principais pontos Figuram sobre a ilegitimidade passiva do agente público em ações de responsabilidade civil. Quanto a isso, o STF, no julgamento do Tema 940 da repercussão geral, fixou a tese de que a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo o agente público parte ilegítima para Figurar no polo passivo. O direito de regresso contra o agente público é assegurado nos casos de dolo ou culpa, aos moldes da legislação da improbidade administrativa.

Outra tese firmada no STF é a responsabilidade objetiva do Estado e o direito de regresso. Ressalta-se que o direito de regresso é a ação promovida pelo Estado, posteriormente à decisão que condenar o agente público para a reversão de prejuízos ao erário; neste tema, a corte reafirmou que a responsabilidade civil do

Estado é objetiva, baseada na teoria do risco administrativo, sendo o direito de regresso contra o agente público limitado à comprovação de dolo ou culpa. Assim, o atual entendimento segue prolatado nos demais casos de improbidade administrativa, como apresenta o julgamento do Tema 1199. Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiterado que a *conFiguração* de atos de improbidade administrativa exige a comprovação de dolo, afastando a modalidade culposa, conforme as alterações inseridas pela Lei nº 14.230/2021.

Veja-se que o entendimento moderno da culpabilidade jaz ultrapassado, levando a julgados mais flexíveis, dependendo da intenção do agente público nos atos administrativos. Em julgado recente do STF, o Ministro Luiz Roberto Barroso ressaltou a limitação da responsabilidade do agente público a dolo ou erro grotesco conforme se lê na ementa:

Ementa: Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 966/2020. Art. 28 da LINDB. Arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos. Hipóteses de dolo ou erro grosseiro. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que questiona a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB), nos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019 e na Medida Provisória nº 966/2020. 2. A medida provisória questionada (MP nº 966/2020) perdeu a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação pelo Congresso Nacional, o que enseja o prejuízo parcial das ações diretas. 3. O art. 37, § 6º, da CF não impõe um dever absoluto de responsabilidade em caso de qualquer espécie de culpa. É competência do legislador ordinário dimensionar adequadamente a culpa juridicamente relevante para fins da responsabilidade civil regressiva do agente público. 4. Essa definição deve respeitar o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. Caso o legislador restrinja demasiadamente o conceito de culpa do administrador, de modo a inviabilizar sua responsabilização em casos verdadeiramente graves, estaremos diante de uma afronta ao art. 37, § 6º, da CF e ao princípio republicano. 5. A restrição da responsabilidade pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, inconstitucional. Eventuais situações de incompatibilidade com a Constituição serão verificadas, caso a caso, na qualificação do que seja erro grosseiro, que deve abranger as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. 6. Perda parcial do objeto da ação quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966/2020, e, na parte conhecida, improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Fixação da seguinte tese de julgamento: “1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o

conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.” (STF - ADI: 6421 DF, Relator.: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 11/03/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-04-2024 PUBLIC 17-04-2024). (Brasil, 2024).

Tais entendimentos compreendem a intenção de equilibrar o interesse público – superprincípio já mencionado – conjugado com a segurança jurídica dos agentes públicos, evitando tanto a impunidade quanto o chamado pela doutrina moderna de 'apagão das canetas', fenômeno em que os agentes públicos se omitem por receio de responsabilização.

Mazza (2020) compreende que há um dever de indenização aos atos omissivos do poder público quando esse deveria agir conforme o que descreve a legislação, mas permanece inerte, como é o caso deste estudo.

O doutrinador traz a informação de que, atualmente, o entendimento para diversos casos de omissão é tratado a partir de uma indenização devida a quem sofrer danos pela omissão estatal. Assim, Mazza (2020) aponta que

A doutrina tradicional sempre entendeu que nos danos por omissão a indenização é devida se a vítima comprovar que a omissão produziu o prejuízo, aplicando-se a teoria objetiva. Ocorre que a teoria convencional da responsabilidade do Estado não parece aplicar-se bem aos danos por omissão, especialmente diante da impossibilidade de afirmar-se que a omissão “causa” o prejuízo. A omissão estatal é um nada, e o nada não produz materialmente resultado algum. Na esteira dessa inaplicabilidade, aos danos por omissão, da forma tradicional de pensar a responsabilidade estatal, Celso Antônio Bandeira de Mello vem sustentando há vários anos que os danos por omissão submetem-se à teoria subjetiva. Atualmente, é também o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 179.147) e pela doutrina majoritária. Em linhas gerais, sustenta-se que o Estado só pode ser condenado a ressarcir prejuízos atribuídos à sua omissão quando a legislação considerar obrigatória a prática da conduta omitida. Assim, a omissão que gera responsabilidade é aquela que violadora de um dever de agir. Em outras palavras, os danos por omissão são indenizáveis somente quando configurada a omissão dolosa ou omissão culposa. Na omissão dolosa, o agente público encarregado de praticar a conduta decide omitir-se e, por isso, não evita o prejuízo. Já na omissão culposa, a falta de ação do agente público não decorre de sua intenção deliberada em omitir-se, mas deriva de negligência na forma de exercer a função administrativa (Mazza, 2020, p. 426-427).

No aspecto da teoria subjetiva, Mazza (2020) afirma que, para haver indenização em um processo contra a omissão do estado com resultados danosos, há que se provar a ocorrência de culpa ou dolo, bem como a apresentação da omissão, dano e o nexo causal. Para tanto, como o cidadão é a vítima, hipossuficiente, pode ser garantido a inversão do ônus da prova, ou seja, caberá ao Estado ou agente público comprovar que não praticou o ato com culpa ou dolo.

Essa última visão, na perspectiva desse estudo, contempla a necessidade premente da aplicação da responsabilização do Estado e seus agentes públicos municipais, estaduais e federais, por não garantirem o pleno exercício da cidadania da população que se fixou no setor Daiana.

Conforme o estudo apresentado, conclui-se que há para o Estado e seus agentes, cuja função é a administração de recursos e serviços públicos, a responsabilização cível, e em alguns casos criminal, pela inércia em oferecer o que deve à população, seja no âmbito da Educação, Saúde, Transporte e outros benefícios.

A omissão para os moradores do setor Daiana tem gerado prejuízos os mais diversos. Há pais, ante a necessidade de cuidar de seus filhos, que não podem se deslocar até o local de trabalho em função da inexistência de centros de educação infantil adequados. As crianças e adolescentes que estão em idade escolar – entre 4 e 17 anos – não possuem escolas estaduais ou municipais onde possam frequentar e, além disso, não lhes é oferecido transporte, como ordena a lei.

Quanto à saúde, outro desafio para os moradores: precisam procurar outro município para garantirem o mínimo de assistência e, para isso, alguns utilizam endereços de parentes para conseguirem se consultar na rede básica de saúde em Anápolis.

Para essa condição de estado de exceção manifesta pelo Estado é que grita a urgência da responsabilização administrativa, cível ou criminal de seus agentes públicos. Atualmente, não deveria ser mais admissível a manutenção de espaços institucionais para a inércia de órgãos como o Ministério Público, tribunais de contas dos municípios, dos estados e da união, Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa, Câmara Federal, que não exerçam na integralidade suas obrigações de ofício, pois são esses os responsáveis por fiscalizar a aplicação da legislação, bem como legislar em favor do cidadão.

Os cidadãos silvanienses, moradores do Daiana, são o exemplo de uma parcela da população brasileira, cujos direitos difusos (aqueles de características transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, conforme traz o dispositivo do Código de Defesa do Consumidor artigo 81, inciso I) não são respeitados, nem, tampouco, há expectativa de algum dia o serem.

CAPÍTULO 4

LEGISLAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: MARCO LEGAL E APLICAÇÃO NO CASO DAIANA

Para a *conFiguração* de um loteamento regular com a segurança jurídica necessária, a regularização fundiária é um tema de grande relevância, especialmente devido à histórica desigualdade no acesso à terra e à moradia digna no país. Este processo busca integrar assentamentos irregulares ao ordenamento jurídico, oferecendo segurança jurídica aos moradores e promovendo um desenvolvimento urbano sustentável. Essa integração não apenas oferece uma solução legal para os moradores de áreas irregulares, mas também contribui para a melhoria das condições de vida, saúde e infraestrutura dessas comunidades. A regularização fundiária envolve diversas etapas, como a identificação de loteamentos irregulares, a análise jurídica, o levantamento topográfico e cadastral, além da elaboração de um projeto de urbanização.

Neste capítulo serão analisados os instrumentos jurídicos e procedimentos para regularização fundiária na legislação constitucional e infraconstitucional, a fim de verificar quais os avanços já foram alcançados e como devem ser adotadas as medidas para a regularização fundiária no âmbito nacional.

Em seguida, uma análise da legislação municipal de Silvânia/GO para a regularização de loteamentos será outro ponto de discussão crucial visando verificar a exequibilidade e a prática atual da administração do município durante o período de existência do loteamento.

Em uma pesquisa breve, se verificou que Silvânia possui um conjunto específico de normas e regulamentos que ditam como a regularização fundiária deve ser conduzida dentro de seu território. O que nos resta é verificar se essas normas estão alinhadas com as diretrizes federais e estaduais, considerando as peculiaridades locais como a geografia, a densidade populacional e as necessidades específicas da comunidade.

A análise detalhada dessa legislação permitirá identificar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias, além de propor sugestões para tornar o processo de regularização mais eficiente e eficaz. É fundamental entender como a legislação municipal se integra ao esforço maior de promover o desenvolvimento urbano

sustentável e justiça social, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso igualitário aos benefícios da regularização fundiária.

Finalmente, abordaremos caminhos viáveis de solução de impasses territoriais, onde serão discutidas estratégias integradas para resolução de conflitos, participação comunitária, fortalecimento institucional, parcerias entre municípios e o uso de meios jurídicos que promovam a paz social no local.

Relembrando que os impasses territoriais são desafios significativos que podem atrasar ou até impedir o processo de regularização fundiária. Para resolver esses impasses é necessário adotar abordagens multifacetadas que envolvam todas as partes interessadas – desde moradores e líderes comunitários até autoridades governamentais e legisladores. A mediação e conciliação são métodos eficazes para resolver disputas, pois promovem o diálogo aberto e a busca de soluções mutuamente benéficas. Por outro lado, a participação comunitária assegura que as vozes dos moradores sejam ouvidas e consideradas no processo decisório, aumentando a legitimidade e aceitação das soluções propostas.

Além disso, o fortalecimento institucional é crucial para garantir que as organizações responsáveis pela regularização fundiária disponham dos recursos e capacidades necessárias para executar suas responsabilidades.

Por fim, parcerias entre municípios e o uso de meios jurídicos conjugam a segurança jurídica sobre as decisões em benefício comum dos moradores, bem como facilidade no acesso a informações ligadas às demandas da população envolvida.

Em suma, este capítulo irá fornecer uma visão particular sobre os aspectos jurídicos e práticos da regularização fundiária, com foco na legislação local de Silvânia e nas soluções possíveis para impasses territoriais, promovendo, assim, um desenvolvimento urbano sustentável e justiça social no município. O objetivo é equipar os leitores com conhecimento profundo e aplicável sobre como a regularização fundiária pode ser realizada de maneira eficaz, levando em conta tanto as diretrizes legais quanto as necessidades e características específicas dessa comunidade.

Espera-se que este estudo contribua para a formação de políticas públicas mais inclusivas e eficientes, que não só resolvam problemas históricos de acesso à terra, mas também construam um futuro mais justo e equitativo para todos os cidadãos do loteamento Daiana.

4.1. Instrumentos jurídicos e procedimentos para regularização fundiária na legislação constitucional e infraconstitucional

Compreende-se o arcabouço jurídico brasileiro que trata da regularização fundiária a partir da Constituição Federal e leis especiais. Para este trabalho, serão destacadas a lei 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo; a lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); a 11.977/2009, conhecida como programa Minha Casa Minha Vida e, finalmente, a lei 13.465/2017, cujo teor trata da regularização fundiária urbana (Reurb).

Para os parâmetros da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia se insere nos fundamentos da República, como dignidade da pessoa humana e cidadania (art. 1º, II e III), assim como faz parte dos objetivos fundamentais da República, apontados no artigo 3º da Constituição.

Ainda na Constituição consta do artigo 182 que trata da política do desenvolvimento urbano, que obriga o poder público municipal a executá-la a partir de diretrizes legais gerais, cujo objetivo seja ordenar o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade, visando garantir o bem-estar dos habitantes. Os moldes descritos no artigo seguem os parágrafos e incisos a seguir:

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios;

II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Brasil, 1988).

Os parâmetros apresentados no dispositivo descrito acima, informam a respeito da lei de diretrizes para o município, condiciona a função social da propriedade urbana ao ordenamento da cidade e regula a formas de desapropriações em casos diversos aos contidos no ordenamento da cidade.

O artigo 183 da Constituição Federal aponta a usucapião como forma legítima de aquisição de propriedade urbana, além de formalizar os procedimentos da aquisição a partir da posse até o domínio, após cinco anos ininterruptos. O artigo comporta a função social em sua forma mais pura, já que contempla condições extraordinárias de posse às pessoas as quais buscam moradia com boa-fé.

A legislação sobre o parcelamento do solo é anterior à Constituição de 1988, sancionada em 1979 sob o número 6.766. Tendo em vista conter os preceitos da posterior carta constitucional, foi recepcionada e continua em vigor, sendo apenas atualizada para adequação aos moldes da dinâmica da sociedade.

O parcelamento do solo descrito na Lei 6.766/79 descreve duas possibilidades: tanto o loteamento quanto o desmembramento devem seguir alguns critérios básicos para a sua formalização. Apenas para destaque, o loteamento Daiana foi criado em 25 de novembro de 1980, portanto já coberto pela regência da lei.

O artigo 2º da lei do parcelamento do solo assim trata o loteamento e o desmembramento:

O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (Brasil, 1979).

A classificação legal, portanto, aponta que o setor Daiana é um loteamento, haja vista que foram abertas um total de quarenta e duas ruas e reservadas áreas públicas e de uso comum, além de áreas verdes, conforme documento obtido em cartório, assim aponta o documento

O projeto urbanístico é de excelente qualidade: o loteamento é constituído de 3 blocos com 83 quadras, 2.300 lotes, 8 áreas institucionais, 3 áreas verdes e 2 play-grounds, devidamente registrado no Cartório do 1º Ofício de Silvânia-GO, sob nº R2-1482 – fls 53 – livro 8º e prenotado no livro 3A – fls 62 sob nº 6237. (Brasil, 1979).

Ainda consta da legislação aplicada ao parcelamento do solo o que deve constar No local onde está sendo projetado o loteamento ou desmembramento:

§5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (Brasil, 1979).

Veja-se que o legislador direcionou sua intenção em promover um lugar que atenda o mínimo das necessidades básicas relacionadas à mobilidade, segurança e saúde.

Em tópico próprio, a legislação citada compreende os requisitos urbanísticos, a partir do artigo 4º, informando os elementos mínimos, tais como o tamanho da área do lote, reserva de área pública e de uso comum, determinação de faixas de domínio, áreas próximas às águas correntes e dormentes, bem como as vias de acesso.

Para o critério de elementos urbanos, a Lei do Parcelamento do Solo dita o seguinte:

O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado (Brasil, 1979).

A lei intenta a legalização e incentivo ao ordenamento do desenvolvimento urbano e, para tanto, requer a formalização via projetos de loteamento e desmembramento, a sua apresentação ao poder público para a análise e aprovação,

sendo que, somente após a aprovação, seguirá para o registro no cartório de registro de imóveis.

A forma de aquisição também é regulada pela lei, cujo teor se dá nos artigos 25 e 26, ao tratar dos contratos de compra e venda, cessões ou promessa de cessão, assim inserido pelo legislador:

São irretratáveis os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, os que atribuam direito a adjudicação compulsória e, estando registrados, confirmem direito real oponível a terceiros.

Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 [...] (Brasil, 1979).

Por último, há a parte sancionadora a respeito de desvios à lei, constituindo crimes e suas penalidades.

Mais recente é a legislação do Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, a qual tem como base os preceitos constitucionais e foi produzida para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, cujo objetivo é normatizar o uso da propriedade urbana com natureza de ordem pública, pois trata de interesse comum da sociedade, bem como ressalta o interesse social.

Para Mazza (2020), o Estatuto das Cidades inaugura o Direito Urbano, como ramo do Direito Público, relacionado ao estudo do Direito Administrativo. O doutrinador enxerga nessa lei dois objetivos principais: as regras para a proteção do bem-estar das cidades e princípios norteadores para o bom desenvolvimento de uma cidade sustentável.

A Lei assim informa no parágrafo único do artigo 1º que

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001)

O Estatuto da Cidade estabelece regras gerais da política urbana, as quais impreterivelmente devem ser seguidas pelos municípios, estados e união, como lei nacional. Denota-se um esforço da Administração Pública em homogeneizar o direito urbano, construindo um direcionamento de caráter unificado para o planejamento das cidades. As regras são apresentadas no artigo segundo 2º, assim expressas:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou

atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social (Brasil, 2001).

Como se pode ver, o direito do cidadão da cidade/município (a distinção entre cidade e município não é feita pela lei) é amplo e contempla a moradia, o saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho, lazer, além da terra urbana. Direitos legitimados pela constituição e regulamentados pela lei nacional do Estatuto da Cidade.

Sobre as decisões que afetam diretamente a sociedade, impõe a lei a obrigatoriedade da participação popular nas decisões referidas ao interesse coletivo, a partir da formulação até os resultados dos planos, programas e projetos de desenvolvimento público.

É importante notar que o município pode formalizar parcerias. Nesse sentido, para o alcance dos objetivos do Estatuto, o legislador inseriu a cooperação entre governos, setores da sociedade, inclusive da iniciativa privada, para ser atendido o interesse social no processo de urbanização.

Destaca-se que, a legislação ainda prevê a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (Brasil, 2001). O artigo objetiva a garantia da dignidade humana, a cidadania, bem como promover o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais, além de garantir o bem de todos aos moldes da Constituição.

Para o alcance dos objetivos citados, o Estatuto das Cidades tem como instrumentos os citados no artigo 4º, os quais se dividem em instrumentos gerais da política urbana e seus planos e planejamentos (art. 4º, I ao III), institutos tributários e financeiros da política urbana (art. 4º, IV e alíneas) e institutos jurídicos e políticos (art. 4º, V e alíneas).

Interessa a esse estudo as características dos instrumentos gerais, pois tratam dos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; do planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e o planejamento municipal. Posto que, o objeto de estudo é um setor que está carente da atenção de planos de ordenação de território, a crise ocorre justamente por não haver intenção governamental estadual ou nacional para delimitação territorial naquele espaço.

Não se tem notícia de movimentação política para a construção de um planejamento estadual que comporte o desenvolvimento social ou econômico do Daiana. Bem como não há nenhuma notícia de planejamento municipal que envolva os interesses ou a participação popular. Na legislação que trata dos planos plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, em nenhum momento se apresentou benefícios direcionados ao setor Daiana.

Quanto aos institutos tributários e financeiros, destaca-se que não há cobrança do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), haja vista as propriedades não terem inscrição municipal.

Dentro da perspectiva social de habitação está a Lei nº 11.977/2009, que viabiliza a legalização e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

Na lei também foi inserido o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), estabelecendo a promoção da produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos, desde 14 de abril de 2009.

Exige-se dos projetos a verificação adequada da localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo Plano Diretor municipal (art. 5ª-A, I). Também são exigidas a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica (art. 5ª-A, III); a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público (art. 5ª-A, VI).

Para o financiamento da moradia, a lei estabeleceu a participação do Poder Executivo federal na consolidação do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), a fim de promover a segurança financeira do Plano Nacional de Habitação.

O projeto do Poder Executivo à época da lei visava a desburocratização para a regularização fundiária, viabilizando o acesso à moradia digna, em especial de pessoas de baixa renda.

Por último, a legislação evoluiu para regularização fundiária urbana e rural, com a Lei 13.465/2017 estabelecendo obrigações ao poder público para agilizar os processos de regularização de áreas já ocupadas.

Assim diz a ementa da lei proposta:

Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (Brasil, 2017)

Para efeito deste estudo importa o artigo 9º, que expressa as normas e processos para a regularização fundiária urbana (Reurb), assim descritos:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016 (Brasil, 2017).

Veja-se que a lei indica a abrangência em matéria de regularização, a delimitação espacial, a competência do poder público e a especificidade da regularização. Foi a partir do interesse público na obtenção de dados suficientes para identificar as localidades sem acesso aos serviços públicos, de cuja posse estariam bens sem a devida regularização, que surgiu a necessidade de assumir a responsabilidade de uma ação geral para a imposição de condições capazes de tornar juridicamente seguras as propriedades.

O artigo 10 aponta na parte dos objetivos a essência da legislação, ao elencar entre eles a moradia digna e as condições de vida adequadas. *Ipsis litteris* do artigo:

Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (Brasil, 2017).

Nota-se, a partir da leitura da legislação de regularização urbana proposta pelo Reurb, que o município terá autonomia, inclusive para flexibilizar normas urbanísticas formalizadas em outras leis nacionais, estaduais ou municipais. O assunto foi regulamentado no artigo 11, parágrafo 1º: “Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios” (Brasil, 2017).

Dentro das possibilidades para a regularização, cita a lei que o município poderá utilizar de procedimentos de demarcação urbanística para a definição de núcleo urbano informal, não condicionando a realização do Reurb e sua efetivação aos procedimentos adotados.

Consta do Reurb a possibilidade de legitimação fundiária aos moldes dos artigos 23 e 24, como direito real de propriedade “[...] àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016” (Brasil, 2017).

Com relação à legitimidade de posse, o artigo 25 dita o seguinte:

A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei (Brasil, 2017).

A lei de 2017 aponta outros direitos reais conferidos ao participante do Reurb, bem como o que deve constar de todo o processo implementado pelo poder público. Todos esses dispositivos constitucionais e infraconstitucionais construíram ao longo do tempo a necessidade de atenção maior aos direitos à dignidade da pessoa humana, intentaram se adequar aos objetivos da Constituição Federal de construir uma sociedade justa, ao desenvolvimento nacional, à redução das desigualdades regionais e, por fim, o bem de todos.

Após breve análise, percebe-se que há legislação suficiente que permita ser evocada tendo em vista a completa aplicação ao setor objeto desse estudo, carente de regularização fundiária e urbana, mobilidade, transporte e outros serviços.

4.2. Legislação municipal de Silvânia para a regularização de loteamentos

Todo município, como apresentado anteriormente, possui uma lei orgânica. Instrumento que direciona todas as outras leis municipais, propõe como base tanto a constituição estadual como a constituição federal. É dela que partem os princípios a serem seguidos e as formas de aplicação legal.

A outra legislação obrigatória, a partir da Lei do Estatuto das cidades, é o Plano Diretor participativo, lei municipal que cria diretrizes para o crescimento ordenado da cidade.

O município de Silvânia, em sua Lei Orgânica, apresenta já no artigo 4º, a possibilidade de ser dividido em distritos para a facilitação do alcance da administração. Assim informa a lei:

O território do Município poderá ser dividido, para fins administrativos, em distritos a serem criados, organizados ou suprimidos, observadas as regras dos artigos 18, § 4 e 30, IV da Constituição da República e a legislação estadual (Silvânia/GO, 2005).

O dispositivo citado já apresenta quais as diretrizes que também seguem, ao dizer “observadas as regras”, da Constituição da República e legislação estadual. Portanto, existe uma possibilidade de formação de distritos, que podem fazer parte da organização territorial.

O artigo 7º da Lei Municipal também informa a competência para elaboração do Plano Diretor, bem como a organização territorial e programas de moradia, definindo que

Ao município compete prover a tudo quando diga respeito ao seu peculiar interesse ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente dentre outras as seguintes atribuições:

[...]

IV – elaborar o Plano Diretor;

[...]

VII - promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação e do uso do solo, regular o zoneamento, estabelecer diretrizes para o parcelamento de áreas e aprovar loteamentos;

[...]

XXII – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições de habitacionais e de saneamento básico (Silvânia/GO, 2005).

O Plano Diretor Democrático está regulamentado pelo dispositivo da Lei Orgânica no artigo 129, apontado no texto como instrumento basilar da ordenação municipal como política de desenvolvimento e expansão urbana. Leia-se:

O Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as áreas urbanas de mais de vinte mil (20.000) habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

[...]

§ 2º - O Plano Diretor, elaborado pelo Município, com a participação de entidades representativas da comunidade, abrangerá a totalidade do território do Município e deverá conter diretrizes de uso de ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras, administrativas, de preservação da natureza e controle ambiente.

[...]

§ 4º - As áreas urbanas com população inferior a vinte mil (20.000) habitantes deverão elaborar diretrizes gerais de ocupação do território que garantam as funções sociais da cidade e da propriedade,

definindo áreas principais para a urbanização, regras de uso e ocupação do solo, estrutura e perímetro urbano (Silvânia/GO, 2005).

Nas diretrizes do Plano Diretor devem estar contidas as definições de utilização das áreas para a ocupação a partir da participação popular, preceito que demonstra a característica democrática e essencialmente social para o desenvolvimento e expansão urbana.

Somente três anos após a promulgação da Lei Orgânica Municipal foi aprovada a Lei nº 1.541/08 que dispõe sobre o Plano Diretor Democrático, apontando as diretrizes para o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento do Município de Silvânia.

Já em primeiro plano, a Lei de Diretrizes do Plano Diretor apresenta os objetivos em seu artigo 2º, assim dito:

O Plano Diretor Democrático, consubstanciado nas políticas, nas diretrizes e nos instrumentos desta Lei, tem por objetivos realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do Município e da propriedade, garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Silvânia (Silvânia/GO, 2008).

O legislador, ao impor na forma da lei os objetivos, infere a intensão de perseguir alvos propostos e, além disso, o acompanhamento das ações que visam o cumprimento dos objetivos. A lei especifica “[...] o pleno desenvolvimento de funções sociais do Município e da propriedade, garantir o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos habitantes”. Além dos objetivos centrais contidos no artigo 2º, o dispositivo enumera os princípios a serem observados, anotados no artigo 5º:

Plano Diretor Democrático rege-se pelos seguintes princípios:

- I. justiça social e redução das desigualdades sociais locais e regionais;
- II. inclusão social, compreendida como garantia do exercício efetivo dos direitos humanos fundamentais e de **acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes**;
- III. **direito universal à cidade**, compreendendo o direito à terra rural e urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, **à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer**;
- IV. realização e cumprimento da função social da cidade e da propriedade;
- V. recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- VI. **universalização da mobilidade e acessibilidade**;
- VII. preservação e recuperação do ambiente natural e construído;
- VIII. preservação e recuperação do patrimônio histórico-cultural;

IX. fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle;
X. participação da população nos processos de decisão, planejamento, gestão, implementação e controle do desenvolvimento urbano (Silvânia/GO, 2008). (grifo nosso)

Diante da leitura apurada dos dispositivos, princípios fundamentais que levarão ao desenvolvimento pleno, infere-se que são amplos e objetivos. O que se destaca são os termos que informam a amplitude de alcance dos benefícios, tal como do inciso II: “[...] acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes”. Considerando que a legislação foi promulgada em 2008, depois de quase duas décadas a situação dos moradores do setor Daiana ainda é a mesma de quando fora formalizado o bairro, não tendo avançado em nenhum aspecto, tornando-a ineficaz.

Até este momento, em 2025, os moradores do Setor não gozam de universalização da mobilidade e acessibilidade, garantido nos princípios elencados, tanto quanto não são ouvidos em suas manifestações populares diversas vezes realizadas.

Há definições de termos que se apresentam como norteadores do Plano Diretor. Dentre elas está a de áreas de intervenção urbana, inserida no artigo 6º, inciso XV, aos moldes do Estatuto das Cidades, que trata da intervenção administrativa na garantia dos objetivos da legislação. Assim se define:

ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANA: são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, nas quais se aplicam os instrumentos de intervenção previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, – Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental (Silvânia/GO, 2008).

O Plano Diretor, como força de lei, obriga o administrador a avaliar áreas capazes de garantir o interesse público e a manutenção dos objetivos, como as áreas para programas e projetos de regularização fundiárias. O setor Daiana tem características de uma área de intervenção urbana, a partir do momento em que os lotes, embora tenham registros no cartório (na quantidade de 1.387) e ruas registradas segundo o cartório de registros da cidade, embora não possuam número de inscrição municipal.

O artigo 7º do Plano traz nos objetivos gerais, a ordenação da ocupação, a melhoria das condições de moradia, bem como a elevação da qualidade de vida, conforme se lê nos incisos a seguir:

- IV - a ordenação da ocupação, parcelamento e uso do solo, impedindo a ampliação dos vazios urbanos e fomentando a ocupação dos existentes de acordo com a função social da propriedade urbana, incentivando a ocupação das áreas dotadas de infraestrutura e reforçando a identidade da paisagem urbana;
- V - melhorar as condições de moradia e de saneamento básico e ambiental dos setores urbanos precários;
- VI a elevação da qualidade de vida de toda a população; (Silvânia/GO, 2008).

Ainda possuem diretrizes relacionada à ocupação e uso do solo, cuja finalidade é o alcance dos objetivos, que são os seguintes: incisos XI e XII, do artigo 8º,

- aplicar os instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade, compatíveis com a realidade do município, para a implantação de políticas fundiárias e dos programas, projetos e ações estratégicas;
- rever, atualizar e aperfeiçoar as leis que se referem ao uso e à ocupação do solo, para sua melhor adequação à cidade que se deseja construir com base nesta lei; (Silvânia/GO, 2008).

Propriamente, os incisos selecionados mostram o caminho para o administrador público para promover o crescimento da cidade, com vistas a um desenvolvimento de modo satisfatório. Sem as diretrizes, o Plano Diretor estaria insuficiente.

Com a leitura do disposto no artigo 9º, o cidadão pode chegar a vislumbrar um ambiente seguro e com condições de uma vida realmente digna. O texto legal apresenta a função social da propriedade urbana:

- A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos nesta lei, no mínimo, aos seguintes requisitos:
- I. o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos fundamentais individuais e sociais e ao desenvolvimento econômico e social;
 - II. a compatibilidade do uso da propriedade com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;
 - III. a compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;
 - IV. a propriedade beneficiada pelo esgotamento sanitário, rede de água tratada, asfalto e rede elétrica, que não possuem muro e/ou calçada, fica o proprietário obrigado a construí-los em prazo não

superior a cento e vinte dias (quatro meses), após o qual apelar-se-á multas conforme lei complementar pertinente;
V. a compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, o bem-estar e a saúde de seus moradores, usuários e vizinhos (Silvânia/GO, 2008).

Sobre os loteamentos já formados anteriores à lei do Plano Diretor, existe a exigência para que o município faça a regularização, inclusive com o cadastro imobiliário dos imóveis, a partir do georreferenciamento. A premissa está destacada no artigo 14 da lei, com os seguintes dizeres:

O Poder Executivo desenvolverá programas de regularização de loteamentos nos termos da legislação federal aplicável, exigindo a modificação do respectivo projeto, no que couber, para adequação às diretrizes e demais preceitos desta lei, e de construções com atualização do cadastro imobiliário com base no sistema georreferenciado (Silvânia/GO, 2008).

Nas informações obtidas no *site* da administração pública, pelas plantas genéricas de valores imobiliários do município estudado, o loteamento Daiana aparece grafado com “y” na planta genérica somente a partir do ano de 1996, na Lei municipal nº 1.175/96 e na Lei nº 1.310/2021, como se vê na Figura abaixo:

Quadro 3 - Planta genérica de valores no ano de 1996 do Setor Daiana

SETOR 09		
QUADRAS	LOGRADOUROS	COTAÇÃO m2
Todas as quadras	Loteamento Dayana	R\$ 3,50
Todas as quadras	Loteamento Flor de Anápolis	R\$ 3,50

Fonte: Sítio da Câmara Municipal de Silvânia, 2024. Elaborado pelo autor, 2025.

A exposição do tempo em que a planta genérica de valores imobiliários apresenta o enquadramento do loteamento Daiana, com cotação de valores por metro quadrado, é importante para comparar quando o setor é visto pelo poder público e apontado em legislação apropriada.

Nesse compasso passamos a identificar a ausência das ações efetivas do município em direcionar atividades essenciais para os moradores do bairro Daiana. São duas legislações principais para a regularização fundiária no município, como demonstradas, mas nenhuma delas têm evidenciado eficiência, eficácia e efetividade.

Dessa forma pode-se inferir que o município incorre em desprezo de sua própria regulação.

Em que pese a recente legislação é imperioso destacar a expressão “Políticas Públicas”, que faz imperativa a ação do município direcionada aos seus munícipes. Discorrendo esse tema em específico, pontua-se que a regulamentação de uma lei implique que haja política pública para determinada ação e que a sua implantação deve ter previsão de temporalidade para a execução. Caso isso não ocorra, torna-se ineficaz. É isso exatamente o que ocorre no caso deste estudo, sobretudo a partir da legislação produzida a partir de 2008.

4.3. Caminhos viáveis para a solução de empasses territoriais

Os moradores do setor Daiana se encontram imersos em uma dificuldade inerente ao processo de ocupação de solo em localidade distante dos centros urbanos. Além da criação de uma área de aparente conurbação e uma indecisão quanto ao seu pertencimento de fato. Para dirimir dificuldades em relação à delimitação do território e abrangência administrativa, os procedimentos têm fundamento na própria Constituição Federal, como se verá inicialmente neste tópico. Ressalta-se que, como visto, os moradores do setor Daiana por diversas vezes solicitaram ao poder público da cidade de Anápolis para que assumisse a responsabilidade administrativa do bairro, algo impossível de ocorrer juridicamente. Assim, a opção aqui será apontar soluções a partir dos preceitos da Constituição Federal.

Entre os fundamentos normativos para a organização político-administrativa do Estado brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos para a resolução de conflitos de limites territoriais entre municípios, sempre resguardando os princípios da autonomia municipal, legalidade e da participação popular.

Para tanto, as modificações das linhas limítrofes entre municípios, as quais determinam a competência administrativa, podem ser movimentadas, dependendo da seguinte permissão constitucional:

[...] a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (Brasil, 1989, art.18).

Pela leitura do artigo 18 é possível identificar na permissão a consagração do princípio da participação democrática, indicando aos interessados que a alteração no território municipal – inclusive uma eventual redefinição de limites – seja precedida da manifestação das comunidades diretamente atingidas.

Outro artigo que comporta uma demonstração de iniciativa municipal e já citado neste trabalho, é o artigo 30, inciso I, da Constituição, que informa a competência dos municípios em legislar sobre assuntos de interesse local. O artigo denota a necessidade de atenção relativa ao interesse direto dos habitantes quanto às mudanças em seus contornos territoriais, pois essas refletirão todas as ações administrativas do poder político-administrativo do município. Ao Município caberá ainda “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988, art. 30, inciso VIII).

Por outro lado, a competência para legislar sobre limites territoriais municipais é atribuída aos estados-membros. Conforme a leitura do artigo 25 da Constituição Federal, é assegurada a autonomia dos estados em organizar-se e legislar sobre matérias de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição.

O parágrafo 3º do mesmo artigo impõe que ao estado cabe a competência para legislar sobre a composição territorial dos municípios, como se lê:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988, art. 25, §3º).

Isso implica que os projetos de alteração de limites devem tramitar nas assembleias legislativas estaduais, respeitando o devido processo legislativo e a exigência do plebiscito popular.

Algumas etapas são obrigatórias na realização da implementação de uma solução para a indecisão de responsabilidades administrativas, causadas por ocupação informais de áreas, cuja característica principal é a indefinição territorial, como é o caso do setor Daiana.

Inicialmente, deve haver uma iniciativa legislativa que proponha a redefinição dos limites, proposta, no caso de Goiás, pela Assembleia Legislativa.

Neste caso, uma proposta cuja ementa trate da resolução de conflito territorial entre o Município de Anápolis/GO e Silvânia/GO.

Em seguida à aprovação do projeto de desmembramento do setor Daiana do Município de Silvânia, haverá a confecção de estudos técnicos e geográficos, envolvendo a análise de mapeamentos cartográficos e históricos, cujo teor justifiquem a alteração que se pretenda realizar de modo legal.

Após realizados estudos socioeconômicos, históricos e geográficos, tais estudos devem ser disponibilizados para o conhecimento da população, para que haja manifestações que contribuam para o progresso do processo ou a sua anulação.

Como já exposto acima, o artigo 18, §4º, determina a realização de consulta popular que contemple os municípios envolvidos por meio de plebiscito, com a finalidade de garantir a legitimidade democrática à alteração territorial.

Somente após o escrutínio (atualmente realizado por meio das urnas eletrônicas) e a manifestação popular favorável, é que um projeto de lei estadual será proposto, apreciado e votado. Sendo aprovado, segue para sanção e publicação pelo governador ou governadora. E é neste instante que há a formalização da alteração oficial dos limites municipais.

Como se observa, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu procedimento rigoroso para a alteração de limites municipais, rigor que prezou pela segurança jurídica, ressaltou a autonomia local e considerou a essência da democracia com a demonstração da vontade da popular.

Para efeito de respeitar o pacto federativo, positivado na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, dada a “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, todo o processo manifesta e consolida a competência legislativa estadual, a legitimidade dos municípios nos interesses locais e trazem a transparência e severidade técnica.

Do ponto de vista estadual, a Constituição de 1989, passou a espelhar o dispositivo da Constituição Federal, nos termos do artigo 4º, inserido pela Emenda Constitucional no 46, de 2010, *in verbis*:

Art. 4º Compete ao Estado, sem prejuízo de outras competências que exerça isoladamente ou em comum com a União ou com os Municípios:

I - legislar sobre assuntos de seu interesse e, especialmente, sobre:

- a) instituição, mediante lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, constituídos por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;
- b) criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, dentro do período determinado por lei complementar federal, e estabelecimento de critérios para a criação de distritos (Goiás, 1989, art. 4º).

No mesmo sentido, a Assembleia Legislativa é a casa responsável por propor, analisar e votar sobre o desmembramento de municípios, assim informando o texto do artigo 10:

Art. 10. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 11, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, e especialmente sobre:

[...]

V - limites do território estadual e bens do domínio do Estado;

VI - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, nos termos do art. 83 ((Goiás, 1989, art. 10).

O inciso VI, citado no artigo acima, determina consulta prévia dos munícipes envolvidos na demanda territorial, mediante plebiscito, nos mesmos moldes da Constituição Federal. Expressa, ainda, o artigo 83, a forma de aprovação da lei, sua hierarquia, tramitação e matéria de direito:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Parágrafo único. Lei complementar estabelecerá os critérios, requisitos e forma para criação, fusão, desmembramento, incorporação e instalação de Municípios, bem como para o exercício, por estes, da competência prevista no art. 64, inciso XIII (Goiás, 1989, art. 83).

Em alternativa à complexidade do processo de desmembramento municipal e incorporação de bairro a outra cidade, como seria o caso do setor Daiana, está a formalização de consórcios públicos ou convênios, a partir da leitura do texto inserido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, assim dito:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre

os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988, art. 241).

A partir do texto acima, consolida-se a abertura de compromissos entre entes públicos que visem o bem-estar da população, com atividades finalísticas do Estado. Nesse aspecto, municípios próximos, município-estado, município-união, podem firmar consórcios públicos de cooperação.

Assim, a lei estadual autoriza a assinatura de convênios e consórcios, como aponta o artigo 65:

Para a obtenção de seus objetivos, os Municípios poderão:
 I organizar-se em consórcios, cooperativas ou associações;
 II - celebrar convênios, acordos e outros ajustes com a União, os Estados, o Distrito Federal, outros Municípios e entidades da administração direta, indireta ou fundacional e privadas, para realização de suas atividades próprias;
 [...]
 IV - celebrar consórcios públicos e convênios de cooperação com a União, os Estados, o Distrito Federal e outros Municípios para a gestão associada de serviços públicos, em consonância com as normas gerais fixadas pela União (Goiás, 1989, art. 65).

Em âmbito municipal, a Lei Orgânica de Silvânia/GO segue a mesma diretriz, reafirmando a possibilidade de assinatura de convênios, consórcios e outros contratos administrativos e contratos da administração pública em sentido restrito para a obtenção de seus objetivos. Leia-se:

Para obtenção de seus objetivos, o Município poderá
 I – organizar-se em consórcios, cooperativas ou associações, mediante aprovação de suas Câmaras Municipais, por proposta do Prefeito;
 II – celebrar convênios, acordos e outros ajustes com a União, os Estados, o Distrito Federal, outros Municípios e entidades da administração direta, indireta ou fundacional e privadas para a realização de suas atividades próprias.
 § 1º - Os convênios podem visar à realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum (Silvânia, 2005, art. 8º).

Sobre a formalização de consórcios públicos, mais viável para solucionar casos de ausência de serviços públicos como escolas, postos de saúde, transporte, como ocorre no setor Daiana, é importante conhecer o pensamento doutrinário sobre essas contratações.

Primeiramente, Di Pietro (2009) define como consórcio administrativo o acordo firmado para o alcance de interesses comuns, entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas que estejam na mesma hierarquia governamental e de mesma natureza.

Mazza (2020), por sua vez, vê no consórcio público características que ampliam as atividades administrativas, como a mútua cooperação, bem como a ausência de contraposição de interesses. Tais perspectivas só podem ter como finalidade o bem comum, sobre o prisma da supremacia do interesse público.

Quanto ao consórcio público, Justen Filho (2011) acentua a vontade da Administração Pública, exposta em contrato administrativo em sentido amplo, que comporta apenas entes federativos, em que entidades privadas não possuem tal prerrogativa, bem como entes da Administração Pública indireta. Expõe o jurista que o contrato entre os entes nessa modalidade é de forma direta.

Justen Filho (2011) descreve o consórcio como sujeito de direito, cujo ato constitutivo apresenta finalidade de organização de estrutura, cujo envolvimento além de bens comporta pessoas as quais farão parte de quadro com permanência e estabilidade. Outro aspecto essencial é a de titularidade. O consórcio adquire titularidade de direitos e obrigações em nome próprio e a formalização dependerá ainda de autorização legislativa de cada ente interessado na pactuação.

Embora com características mais formais, os consórcios vislumbram soluções viáveis de cunho mais emergente, principalmente no oferecimento, por exemplo, de transporte, serviços de saúde pública e educação, além da manutenção desses serviços.

A lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, cuja disposição reza sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentou o conteúdo constitucional contido no artigo 18. É nela que estão todas as diretrizes para a composição de consórcios públicos, trazendo a informação da titularização como pessoa jurídica, como se depreende da leitura do artigo 6º:

O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;
- II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Brasil, 2005, art.6º).

A fixação da titularidade com personalidade jurídica de direito privado se dará dependendo da forma de contratação para a obtenção de seus interesses.

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), em decisão sobre o tipo de contratação de pessoal por consórcio com personalidade jurídica de direito público, classificou como contrato nulo de pessoa, por não ter havido concurso público. Leia-se no julgado do acórdão do recurso de revista do TST:

AGRAVO DO RECLAMANTE. RECURSO DE REVISTA DA RECLAMADA ASSOCIACAO DOS MUNICIPIOS DO ACRE. CONSÓRCIO PÚBLICO. CONTRATO NULO. Na decisão monocrática foi reconhecida a transcendência da matéria, conhecido e provido o recurso de revista da reclamada. Conforme registrado na decisão monocrática agravada, constata-se que a lei regulamentadora dos consórcios públicos submeteu-os às normas de direito público, inclusive quanto à admissão de pessoal, independente da sua natureza jurídica. Logo, a contratação do reclamante se deu de forma ilegal e, portanto, nula, em razão da ausência de submissão ao concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal. Desse modo, não é possível declarar a validade do contrato de trabalho e manter a condenação da reclamada ao pagamento das diferenças salariais decorrentes da inobservância do valor do salário profissional. Agravo a que se nega provimento. (TST - Ag-RR: 0000098-87.2021 .5.14.0404, Relator.: Paulo Regis Machado Botelho, Data de Julgamento: 08/05/2024, 6ª Turma, Data de Publicação: 10/05/2024).

Em conclusão, tem-se que o Setor Daiana enfrenta desafios significativos decorrentes de sua localização periférica e da indefinição territorial que compromete a provisão adequada de serviços públicos essenciais. Essa situação evidencia a necessidade de soluções jurídico-administrativas que respeitem os preceitos constitucionais e legais vigentes, visando assegurar o bem-estar dos moradores e a eficiência na gestão pública.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a autonomia dos municípios como um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Essa autonomia confere aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o

artigo 30, inciso I. Entretanto, essa autonomia não é absoluta e deve ser exercida em consonância com os demais entes federativos, respeitando os limites impostos pela própria Constituição.

No caso do Setor Daiana, a indefinição quanto ao pertencimento territorial gera uma situação de limbo administrativo, onde os moradores não recebem a devida atenção por parte dos governos municipais envolvidos. Essa condição fere os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da eficiência administrativa, previstos nos artigos 1º, inciso III, e 37, *caput*, da Constituição Federal, respectivamente.

Viu-se que a alteração de limites territoriais entre municípios é um processo complexo que envolve diversas etapas e a participação de múltiplos atores. O artigo 18, §4º, da Constituição Federal, estabelece que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios dependem de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

No contexto do Setor Daiana, a proposta de desmembramento e incorporação ao município de Anápolis/GO exigiria a observância rigorosa desses procedimentos. Seria necessário iniciar uma iniciativa legislativa na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, seguida da realização de estudos técnicos e geográficos que justifiquem a alteração proposta. Após a divulgação desses estudos, seria realizada uma consulta popular por meio de plebiscito, envolvendo as populações dos municípios afetados. Somente após a manifestação favorável da população e a aprovação do projeto de lei estadual é que a alteração dos limites municipais poderia ser formalizada.

Diante da complexidade e morosidade do processo de alteração de limites territoriais, os consórcios públicos emergem como uma alternativa viável para a gestão compartilhada de serviços públicos em áreas com indefinição territorial. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, introduziu o artigo 241 na Constituição Federal, que prevê a possibilidade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarem, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

No caso do Setor Daiana, a formalização de um consórcio público entre os municípios de Silvânia/GO e Anápolis/GO poderia viabilizar a prestação adequada de

serviços públicos essenciais, como saúde, educação e transporte, sem a necessidade de alterar os limites territoriais. Essa solução permitiria uma gestão compartilhada e eficiente, atendendo às necessidades da população local e respeitando os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da cooperação federativa.

Por fim, é possível perceber que há muitos desafios, destacando-se a necessidade de harmonizar interesses políticos e administrativos distintos, o que exige agilidade na articulação entre os gestores públicos envolvidos. Ademais, a sustentabilidade financeira do consórcio é um ponto crítico, demandando planejamento adequado para garantir a continuidade e a qualidade dos serviços prestados. A capacitação técnica dos profissionais envolvidos na gestão do consórcio também é essencial para o sucesso da iniciativa.

No Brasil, há exemplos exitosos de consórcios públicos que podem servir de referência para a situação do Setor Daiana. Por exemplo, consórcios intermunicipais de saúde têm sido implementados em diversas regiões do país, permitindo a otimização de recursos e a ampliação do acesso a serviços de saúde de qualidade. Esses consórcios demonstram que a cooperação entre municípios pode resultar em ganhos significativos para a população, especialmente em áreas onde a capacidade individual dos municípios é limitada.

Existe inclusive um consórcio que participa o município de Silvânia, cujo nome é Consórcio Intermunicipal de Cultura e Turismo da Estrada de Ferro (CICTEF), o qual atua em duas áreas, cultura e turismo, constituído em 2015, com sede em Leopoldo de Bulhões/GO.

Caminhos existem a serem trilhados para o benefício da população. A partir das diversas manifestações realizadas pelos moradores do Setor Daiana, pode-se aferir o anseio de uma população privada de atenção e serviços públicos, cujo clamor visa, tão somente, a garantia do direito mais básico e fundamental: a dignidade humana.

CONCLUSÃO

A presente dissertação se debruçou sobre a análise jurídica, territorial, política e social do Setor Daiana, localizado na divisa entre os municípios de Silvânia e Anápolis, no Estado de Goiás. Ao longo do estudo, foi possível evidenciar uma conurbação incompleta, marcada por um contexto de exclusão urbana, invisibilidade administrativa e indefinição institucional, que compromete os direitos fundamentais dos moradores, em especial o direito à moradia digna, à infraestrutura básica e à cidadania plena.

Inicialmente, a pesquisa percorreu os aspectos históricos e geográficos da formação do Setor Daiana, apresentando seu crescimento desordenado e a ausência de planejamento urbano, revelando um ambiente marginalizado, onde predomina a inexistência de políticas públicas efetivas. Essa realidade é agravada pela dualidade de pertencimento municipal: enquanto geograficamente localizado em Silvânia, os vínculos socioeconômicos da população se orientam fortemente para Anápolis, criando um "não lugar" administrativo.

A partir da análise conceitual dos termos território, espaço e poder, conforme a teoria geográfica proposta por Milton Santos e a perspectiva filosófica de Giorgio Agamben sobre o estado de exceção, constatou-se que o Setor Daiana se configura como um espaço geográfico territorializado por forças políticas difusas, sendo submetido a uma excepcionalidade normativa, onde o Estado, embora presente formalmente, é omissos em suas responsabilidades essenciais, indicando a existência de um estado de exceção moderno não positivado no direito.

A pesquisa aprofundou a legislação federal e local aplicável, evidenciando, de um lado, os avanços institucionais promovidos pelas Leis nº 6.766/79, 10.257/2001, 11.977/2009 e 13.465/2017, e, de outro, os entraves práticos para a efetivação da regularização fundiária urbana.

A análise da Lei Orgânica do Município de Silvânia revelou que, apesar da existência de dispositivos que obrigam a universalização dos serviços públicos e a integração das áreas de interesse social, tais normas não são implementadas com a eficácia exigida, revelando um quadro de negligência política, jurídica e institucional.

Constatou-se que o processo de regularização fundiária é não apenas uma necessidade técnica, mas sobretudo um imperativo ético e político, que envolve o

reconhecimento da dignidade humana e o direito à cidade. A pesquisa, a partir da observação e levantamento de imagens, reforça a percepção de que os moradores do Setor Daiana estão inseridos em uma lógica de cidadania suspensa, na qual os direitos constitucionais são reiteradamente violados pela ausência de políticas públicas concretas. A ausência de infraestrutura básica como esgoto, pavimentação, iluminação, transporte e serviços de saúde, configura um cenário dramático de precariedade.

Como pode-se constatar, o Setor Daiana, encetado com o intuito genuíno de composição residencial para os trabalhadores do DAIA, foi aos poucos se tornando local em que o poder público não age e não atua, mantendo-o sem infraestrutura ou serviços básicos.

Verificou-se a existência de um território sob a ação estatal municipal que perpassa mais de 45 anos, ou seja, desde a autorização para a instalação do loteamento, no final da década de 1970. Desde então, já se passaram 12 administrações, as quais mantiveram a mesma (in)ação, inclusive sem o recolhimento do IPTU, incorrendo em renúncia de receita municipal sem motivação.

Como horizonte de soluções, destacou-se a necessidade de uma atuação conjunta entre os entes federativos, com fortalecimento da capacidade institucional do município, promoção de políticas participativas, revisão dos limites territoriais e aplicação efetiva da legislação vigente. Neste caso, é essencial a criação de um Plano Diretor integrado, com enfoque na justiça espacial e inclusão socioeconômica, que contemple a realidade singular do Setor Daiana, o que não ocorreu desde a inauguração da legislação do Plano Diretor em vigência no município.

Propõe-se, ainda, a instauração de um grupo de trabalho intermunicipal, composto por representantes de Silvânia, Anápolis e do governo estadual, para a definição clara dos marcos territoriais, responsabilidades administrativas e priorização da regularização fundiária.

Assim, o presente trabalho, ao reunir arcabouço teórico, análise legislativa e levantamento empírico, tem o objetivo de contribuir para a formulação de políticas públicas mais justas, inclusivas e eficazes.

O Setor Daiana não é apenas um espaço geográfico negligenciado; é a materialização da omissão estatal e da fragmentação da cidadania. Cabe, portanto, aos gestores públicos, juristas, urbanistas e à própria sociedade civil a tarefa de

transformar esse espaço esquecido em território de direitos, onde a dignidade da pessoa humana não seja apenas um princípio constitucional, mas uma realidade concreta e vivida. Em síntese, o desafio não é apenas jurídico ou urbanístico, mas essencialmente ético e político, exigindo compromisso com a transformação da realidade e a promoção da justiça social em sua expressão mais ampla.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

AGROLINK. **Estatísticas agropecuárias – Silvânia (GO), 2023**. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/regional/go/silvania/estatistica>. Acesso em: 11 jul.2024.

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. **Geografia Urbana**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.

BORDO, Adilson Aparecido; SILVA, Cleide Helena Prudêncio da; NUNES, Marcelo; BARBOSA, Túlio; MIRALHA, Wagner. **As diferentes abordagens do conceito de território**. Ensaio acadêmico apresentado como atividade da disciplina “O tempo, o espaço e o território: uma questão de método”, no curso de Mestrado em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004. Disponível em: <https://gpect.files.wordpress.com/2013/11/as-diferentes-abordagens-do-conceito-de-territc3b3rio.pdf> . Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Cartório de Registro de Imóveis de Silvânia – GO. **Pasta de Registro do loteamento Setor Daiana, matrícula nº 4.567**. Silvânia, 1979. Consulta realizada em: março de 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 19, de 13 de agosto de 2009**. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 ago. 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421, Relator.: Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno**. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 11 mar. 2024. Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-04-2024 PUBLIC 17-04-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776056246> . Acesso em: 22 mar.2025.

_____. **Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 19 mar.2025.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano 139, n. 132, p. 1-4, 11 jul. 2001.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano 146, n. 128, p. 1-3, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 19 mar.2025.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização de imóveis da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano 154, n. 132, p. 1-3, 12 jul. 2017.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano 142, n. 65, p. 1, 7 abr. 2005.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Publicado no DOU de 20.12.1979, Brasília, DF, dezembro de 1979.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade.** São Paulo: Contexto, 2004.

CAROS AMIGOS. **Entrevista Milton Santos.** São Paulo, ano 2, n. 17, ago. 1998. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/entrevista-explosiva-com-milton-santos/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

CORDEIRO, E. C. **Da banalização das regiões metropolitanas ao Estatuto da Metrópole: será o fim das “metrópoles de papel”?** *Geousp – Espaço e Tempo* (Online), v. 23, n. 1, p. 40-58, abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/141746>. Acesso em: 9 set. 2023.

DIANO, Carlo. **Forme et événement, principes pour une interpretation du monde grec.** Paris, L’Eclat, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22ª Ed..São Paulo: ATLAS, 2009.

DOOYEWEERD, Herman. **A New Critique of Theoretical Thought.** vol. III: the structures of individuality of temporal reality. Paideia Press: Reformational Publishing Project, 1984, p. 602.

GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução.** Campinas: Papirus, 1994.

GOIÁS. Agência Goiana de Habitação – AGEHAB. **Edital nº 065/2024 – Programa Casas a Custo Zero Silvânia.** Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/casas-a-custo-zero-silvania/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. *Diário Oficial do Estado de Goiás*, Goiânia, GO, 6 out. 1989. Disponível em: <https://www.al.go.leg.br>. Acesso em: 19 mar. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Soja – Agro em Dados / Setembro 2024**. Goiânia: SEAPA, 17 out. 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/agricultura/soja-agro-em-dados-setembro-2024/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área Territorial Brasileira**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2024.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2020: Características Gerais da População**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022. **Cidades e Estados, 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/silvania.html>. Acesso em: 15 jan. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2021. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/silvania/panorama>. Acesso em: 15 jan. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos/25778-regioes-de-influencia-das-cidades.html>. Acesso em: 2 jun. 2023.

INDE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Visualizador de mapas**. Brasília: INDE, 2015. Disponível em: <https://visualizador.inde.gov.br/>. Acesso em: 2 jun. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LATOUR, Bruno. **Nous n'avons jamais été modernes, essai d'anthropologie symétrique**. Paris, La Découverte, 1991.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica**. *Rev. Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LUZ, Janes Socorro da. ***A (re)produção do espaço de Anápolis/GO: a trajetória de uma cidade média entre duas metrópoles, 1970-2009***. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009. Disponível em: <http://www.ppgeo.ig.ufu.br/node/172>. Acesso em: 23 maio 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

ORTIZ, Beatriz. ***Goiás tem 14 municípios entre os 100 mais ricos em agronegócio do Brasil***. Sucesso no Campo, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://sucessonocampo.com.br/goias-tem-14-municipios-entre-os-100-mais-ricos-em-agronegocio-do-brasil/>. Acesso em: 5 maio 2024.

PACHECO, Herlan Cássio de Alcântara. **IBGE, Coordenação de Geografia, Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 202. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/33618>. Acesso em: 21 jun. 2024.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. **Geografia política**. São Paulo: Ática, 1990.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. 8. ed. Madrid: Trotta, 2009.

_____. **A crise da democracia parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002979758> . Acesso em: 10 jan. 2025

_____. **O Espetáculo das Raças: Cientistas, Instituições e Questão Racial no Brasil – 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SILVA, Sueli Santos da. **Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território**. 2009. 98 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Ciências Humanas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Francisco Beltrão, 2009. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/1169>. Acesso em: 23 maio 2024.

SILVA, Marcos Nicolau Santos da. **Território: uma revisão teórico-conceitual**. *InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, v. 1, n. 1, p. 49–76, 6 Mai 2015 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/3435>. Acesso em: 6 mar 2025.

SILVÂNIA. **Lei Orgânica do Município de Silvânia, de 15 de dezembro de 2005.** Disponível em: <https://www.camaradesilvania.go.gov.br/legislacao/loa> . Acesso em: 19 mar. 2025.

SILVÂNIA. **Lei nº 1.541/08, de 23 de julho de 2008.** Dispõe sobre o PDD - Plano Diretor Democrático, o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento do Município de Silvânia. Disponível em: <https://www.camaradesilvania.go.gov.br/legislacao/leis/2008/Lei1541> . Acesso em: 19 mar. 2025.

SILVÂNIA. Prefeitura Municipal de Silvânia. **Governo de Silvânia implanta duas novas unidades de saúde; Setor Daiana passa a contar com atendimento da Estratégia de Saúde da Família.** Publicado em: 6 fev. 2025. Disponível em: <https://silvania.go.gov.br/governo-de-silvania-implanta-duas-novas-unidades-de-saude-setor-daiana-passa-a-contar-com-atendimento-da-estrategia-de-saude-da-familia/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

STIEGLER, Bernard. **La technique et le temps, 1. La faute d'Epiméthée.** Paris, Galilée, 1994.

TAVARES, Lucas. **Após protesto na GO-330, Prefeitura de Anápolis explica por que não pode ajudar moradores do Setor de Chácaras Daiana.** Portal 6, Anápolis, 22 abr. 2022. Disponível em: <https://portal6.com.br/2022/04/22/apos-protesto-na-go-330-prefeitura-de-anapolis-explica-por-que-nao-pode-ajudar-moradores-do-setor-de-chacararas-daiana/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

WHITEHEAD, Alfred North. **An Enquiry Concerning the Principles of Natural Knowledge.** Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1919.