

# OCUPAÇÕES IRREGULARES EM PALMAS-TO: UM ESTUDO SOBRE AS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO SETOR LAGO NORTE

## IRREGULAR OCCUPATIONS IN PALMAS-TO: A STUDY ON LAND REGULARIZATION ACTIONS IN THE LAGO NORTE SECTOR

Cássia Araújo Moraes Braga **1**  
Marcus Vinícius Mendonça **2**  
Patrícia Aguiar Tavares **3**

---

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Tocantins **1**  
(UFT). Mestra em Desenvolvimento Regional pela UFT. Doutoranda em  
Desenvolvimento Regional pela UFT. Atualmente é Assistente Social no Instituto  
Federal do Tocantins (IFTO).  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0985283131237992>.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2804-8546>.  
E-mail: [cassia\\_moara@hotmail.com](mailto:cassia_moara@hotmail.com)

Graduado em Engenharia Agrônômica pela Universidade de São Paulo **2**  
(USP). Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do  
Tocantins (UFT). Analista ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação  
da Biodiversidade.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0649218679225706>.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5209-4385>.  
E-mail: [marcusvinicius.mendonca@gmail.com](mailto:marcusvinicius.mendonca@gmail.com)

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Maranhão **3**  
(UFMA). Mestre em Desenvolvimento Regional pela UFT e Doutoranda em  
Políticas Públicas pela UFMA. Assistente no Ministério Público do Maranhão  
(MPE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6812866699458213>.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7524-2915>.  
E-mail: [pat.agtav@gmail.com](mailto:pat.agtav@gmail.com)

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é apresentar uma reflexão teórico-prática sobre o processo de ocupação irregular no município de Palmas, com enfoque sobre a regularização fundiária no Setor Lago Norte, por meio de uma metodologia de abordagem qualitativa, com procedimentos técnicos de revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo. A pesquisa de campo buscou identificar quais as ações do poder público para solucionar os problemas das ocupações irregulares no setor Lago Norte. Desse modo, analisamos que o setor Lago Norte é uma das áreas prioritárias entre as metas de Regularização do município de Palmas, entretanto, as ações ainda estão em fase inicial.

**Palavras-chave:** Ocupações Irregulares. Regularização Fundiária. Segregação Social.

**Abstract:** The aim of this paper is to present a theoretical and practical reflection on the process irregular occupation in the city of Palmas, focusing on land regularization in the North Lake Sector, through a qualitative approach methodology, with technical procedures of bibliographic review, analysis, documentary and field research. The field research sought to identify the actions of the government to solve the problems of irregular occupations in the North Lake sector. Thus, we analyzed that the lago Norte sector is one the priority areas among the goals of the Palmas Municipality Regularization, however, the actions are still in the initial phase.

**Keywords:** Irregular Occupations. land Regularization. Social Segregation

## Introdução

A cidade sob uma perspectiva crítica apresenta uma organização espacial complexa e contraditória, que agrega as atividades humanas desenvolvidas historicamente no espaço urbano. Concentra interesses de classes sociais opostas, sendo, portanto, produto da racionalidade humana. As transformações sociais ocorridas ao longo do tempo produzem e reproduzem espaços com características próprias. Nesse sentido, a cidade pode ser definida como um conjunto de aglomerações urbanas, com aspectos territoriais e sociais contínuos e descontínuos.

O processo de urbanização brasileira, que se desenvolveu desde a consolidação das relações capitalistas de trabalho, quando o trabalhador teve que negociar no mercado imobiliário sua moradia, acabou gerando no interior de cada cidade a existência de duas cidades: “a legal e a ilegal” (SCARLATO, 2003, p.402).

A forma de organização histórica social e econômica, de base patrimonialista, com indefinição entre o público e o privado, regime de trabalho apoiado na exploração de mão-de-obra escrava, concentração de terras em domínio das elites locais, são algumas das causas da desigualdade social das cidades brasileiras. Qualquer análise superficial das cidades brasileiras revela a relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental. Merece destaque o fato de que grande parte das áreas urbanas de proteção ambiental está ameaçada pela ocupação com uso habitacional da população pobre, em razão da ausência de políticas públicas, que atendam essa demanda. As consequências de tal processo atingem toda a cidade, mas especialmente as camadas populares (MARICATO, 2001).

Segundo dados do IBGE, em 2000, 81,25% (137.953.959 pessoas) viviam em situação urbana e 18,75% (31.845.211) em situação rural. Em 2010, apenas 15,65% (29.852.989) da população brasileira vivia em situação rural, e 84,35% em situação urbana (160.879.708 pessoas). Esse movimento de urbanização resulta em especulação fundiária, precarização e aprofundamento da segregação socioespacial, além de ocasionar não acesso às moradias dignas e degradação ambiental.

A capital do Tocantins, Palmas, enquanto lócus de pesquisa escolhido para análise, foi criada por meio da promulgação da Constituição Brasileira, em 05 de outubro de 1988, e fundada em 20 de maio de 1989. A cidade apresentou um crescimento demográfico muito acima da média nacional, saltando de 24.334 em 1991 para 137.355 em 2000 e 188.645 em 2009 (IBGE, 2010).

Em virtude desse crescimento acelerado, uma das problemáticas de Palmas está relacionada à irregularidade fundiária. Desse modo, o objetivo desse estudo foi identificar as ações que o poder público tem realizado para resolver o problema das ocupações irregulares no setor Lago Norte. Para tanto, foi necessário também analisar os critérios da Regularização Fundiária de Palmas-TO, a fim de identificar os motivos que excluem o setor Lago Norte do referido Plano, bem como as intervenções do Poder Público na área, principalmente após a aprovação do Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas.

Esta pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2017, utilizando a abordagem qualitativa como metodologia. Os procedimentos técnicos foram a análise documental e pesquisa de campo. Na análise documental, serviram de base os instrumentos institucionais, como atas, relatórios, pareceres, dentre outros que continham informações úteis à pesquisa, com o intuito de conhecer as legislações que regem a política de regularização fundiária, os programas e projetos nesse âmbito. Para a pesquisa de campo, a coleta de dados ocorreu por meio de duas entrevistas semiestruturadas direcionadas a agentes públicos, com o intuito de identificar quais ações foram realizadas pelo poder público para solucionar os problemas de habitações irregulares no setor Lago Norte.

## Problemática urbana de Palmas

Uma das problemáticas urbanas do município de Palmas diz respeito à irregularidade fundiária. Esta pode estar associada ao crescimento acelerado da população na época de sua fundação, com forte migração oriunda de outros Estados da Federação atraída pela “promessa” de melhores condições de vida, incluídos nesse âmbito, a garantia de postos de trabalho. Segundo Bazolli (2009), nesse processo inicial de ocupação, ocorreram doações e leilões de

áreas públicas promovidas pelo governo estadual, com titulação provisória, que estabelecia prazo de três anos para parcelar ou construir, sob pena do estado retomar o bem. Dessa época, resultaram imóveis não ocupados, mas que também não retornaram ao domínio estatal. Conforme dados coletados nas entrevistas, no processo de ocupação de Palmas é possível identificar algumas das causas das ocupações irregulares, uma delas pode estar associada ao repasse de lotes para particulares, o que teria gerado redução de áreas de domínio da prefeitura, dificultado a implantação de projetos habitacionais pelo poder público municipal.

A maneira como o poder público conduziu o processo de ocupação e distribuição fundiária, não garantiu acesso igualitário a todos os cidadãos. A dificuldade de estabelecimento por meio de moradia regular empurrou os novos habitantes para loteamentos irregulares, desprovidos de infraestrutura básica. As moradias implantadas possuíam caráter temporário e improvisado:

[...] e o que a gente vê muito é falta de oferta de moradia ou solução de habitação. E... as famílias mais pobres, elas não têm acesso a compra de terreno regularizado, então vão... vão procurar essas saídas de loteamentos irregulares (ENTREVISTA A).

Conforme explica Teixeira (2009, p.98), “com o avanço da urbanização, o Estado desapropriava terra rural e vendia terra urbana já valorizada pela ação governamental”. Essa ação incentivava a ocupação desordenada de Palmas, e conseqüentemente gerava uma segregação socioespacial<sup>1</sup>, com divisão entre pessoas com poder aquisitivo baixo e elevado, e entre áreas centrais e mais afastadas. Isso leva a conclusão de que “o processo de gestão e implantação da cidade por parte do governo foi orientado principalmente por questões políticas em detrimento das orientações do plano diretor” (TEIXEIRA, 2009, p.97).

Oliveira e Kneib (2010) destacam que Palmas possui uma característica marcante, devido seu projeto urbanístico ter ocorrido antes de sua ocupação, o que poderia ter surtido efeito positivo. O Plano Urbanístico estabelecia que a ocupação populacional por crescimento deveria acontecer em fitas no sentido Leste-Oeste, condensando a região central, garantindo um deslocamento interno em consonância com o crescimento populacional. No entanto, o processo de ocupação aconteceu de forma distorcida, devido dentre outros fatores, a não observação do planejamento por parte dos gestores de Palmas e da seleção da população em razão da situação socioeconômica.

Essa forma de atuação governamental não conseguiu arcar com os custos de urbanização e infraestrutura das áreas afastadas do centro, permitindo o avanço de favelas no entorno do eixo central, com ocupações precárias e irregulares, e ainda a especulação imobiliária, incentivada inicialmente pelo poder público e continuada pela iniciativa privada (TEIXEIRA, 2009). Outro fator relacionado à ocupação de Palmas que merece destaque se refere à forma dispersa em que as ocupações foram realizadas no âmbito do Plano urbanístico, configurando avanço rápido das áreas de expansão. O critério de ocupação definido no Plano Diretor, somente foi respeitado até o ano de 1991 (BAZOLLI, 2009).

Em Diagnóstico preliminar para aplicação de engenharia territorial em Palmas, no ano de 2013, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação informou que as principais problemáticas identificadas no setor habitacional são: Ocupações irregulares de Áreas de Proteção aos Mananciais (APM's), Áreas de Proteção Permanente (APP's) e áreas verdes - barracos; loteamentos irregulares; cortiços; dificuldades de acesso à terra; alto ônus com aluguel e coabitação – várias famílias em um mesmo imóvel.

O desenvolvimento urbano desordenado resulta em diferentes problemáticas, dentre elas, a irregularidade fundiária. Esta pode ser caracterizada em 05 (cinco) tipos, segundo a

1 Compreendida em seu aspecto político, como o afastamento dos pobres do centro e da cidade; negação do convívio e do encontro de diferentes; destruição da cidade enquanto lugar de sociabilidade. Segundo Lefebvre, em sua obra *Direito à cidade*, a segregação ocorre de três formas: 1) espontânea: ela resulta do preço da terra, do quanto posso pagar 2) voluntária: resulta do desejo de distância, de separação 3) programada: sob ação do estado, do planejamento.

análise de Cardoso (2003): irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel, irregularidade parcial ou inadequação da documentação de propriedade existente, irregularidade de processos de produção de loteamentos (clandestinos x irregulares), irregularidade da edificação e por último e complementar as anteriores, refere-se aos casos de superposição dos tipos de irregularidades, fundiárias e edilícias.

A regularização fundiária por si só, não garante condições dignas de habitação. Na maioria das vezes, as populações dessas regiões permanecem distantes do acesso às políticas públicas e dos respectivos equipamentos de saúde, educação, trabalho e renda, assistência social, transporte, dentre outras. Essa situação favorece a segregação urbana, pois as demandas sociais permanecem invisibilizadas pelo Poder Público.

Segundo a Política Habitacional do Município de Palmas (2010), a população migrante, mesmo antes da abertura das quadras, foi empurrada para bairros periféricos do Taquaralto e Jardins Aurenys I, II e III e IV. Destacam-se nesse processo inicial, a ocupação dos terrenos nas quadras 303, 305 e 307 Norte (ARNO 31,32 e 33). A fixação de residências aconteceu em loteamentos irregulares nas áreas de expansão urbana (rurais) ou áreas públicas de preservação ou lazer. Isto ocorreu nos setores Irmã Dulce, União Sul, Taquaruçu 2ª. Etapa, Santo Amaro, Córrego Machado e região das ARNOs. Este tipo de ocupação continuou forte, em outras regiões como as denominadas Lago Norte (atrás do Santo Amaro) e Belo Horizonte / Vista Alegre (região sul – próximo ao Setor Maria Rosa).

A região Norte de Palmas torna-se mais atrativa, principalmente a partir de 2002, quando o município alcança desenvolvimento acelerado de seu mercado imobiliário, resultado do Projeto Orla e de sua localização margeada pelo lago, impulsionado pela construção da usina hidrelétrica de Lajeado no Rio Tocantins. O avanço imobiliário sobre essa região fez com que os investidores migrassem e passassem a adquirir glebas em áreas rurais, por um custo reduzido e usá-las para a implantação de loteamentos, com alto rendimento (BAZOLLI et. al, 2013). A região Palmas Norte compreende as quadras do plano urbanístico localizadas após a Avenida JK e os loteamentos localizados na região norte do município.

Em 2009, foi realizado levantamento urbanístico da região Norte, em que ficou constatado que a região possuía 93 áreas com aproximadamente 580 ocupações irregulares localizadas em áreas verdes, áreas públicas municipais e loteamentos clandestinos. A pesquisa de campo contemplou 931 moradores, com aplicação de 244 questionários (PALMAS, 2011). Os imóveis em sua maioria estão localizados em ruas não pavimentadas, apenas 3,7% possuem ruas pavimentadas; 1,6% dos domicílios dispunham de tratamento de esgoto; 82% dos domicílios recebiam coleta de lixo; 90,2% tinham fornecimento de energia elétrica e 77% possuíam abastecimento de água.

Os autores Kran e Ferreira (2006), em estudo que analisa a qualidade de vida, chegaram à conclusão de que em Palmas predomina a tese da urbanização excludente, pois, a cidade ofereceu a possibilidade da população mais pobre utilizar alternativas para acesso à moradia invadindo terrenos, a fim de resolver a carência e demora do poder público em oferecer respostas às demandas de ordem habitacional.

### **Ocupações irregulares: compreendendo o caso do Lago Norte**

O número expressivo de loteamentos irregulares confirma a ideia da retenção das áreas do Plano Básico para especulação imobiliária, condicionando os cidadãos de menor poder aquisitivo a adquirir lotes ou ocupar áreas irregulares, criando assim loteamentos clandestinos e contribuindo para a retenção de vazios urbanos na região central do município. Estes setores demandam projetos públicos de regularização fundiária e implantação de infraestrutura adequada para a população. Com base nos dados coletados, na opinião da administração pública: “a regularização ela tem uma meta bem clara: inserção dessas famílias na política de desenvolvimento urbano, garantir infraestrutura, garantir direito a posse, esses são os principais objetivos de trabalhar nessas áreas” (ENTREVISTA A).

Destaca-se o elevado custo para promover a urbanização da cidade como a implantação da rede de infraestrutura e equipamentos públicos, principalmente em áreas distantes da região central: pavimentação, drenagens pluviais, abastecimento de água, esgoto sanitário,

transporte coletivo, saúde pública, educação, rede de energia elétrica e iluminação pública, que, por força dos espaços vazios, são deslocados para áreas distanciadas - e, por vezes, com baixa concentração populacional.

Na pesquisa de campo realizada, foi verificado que o município não tem destinado orçamento próprio para a regularização fundiária, sendo esta feita por meio de parcerias com o estado para garantir a regularização plena. O processo de regularização envolve um custo elevado, pois antes deve ser feito o levantamento de dados, cadastro da área, levantamento topográfico e elaboração do projeto de regularização. Por isso que, na opinião dos entrevistados, tem que ser feito um trabalho de combate às ocupações irregulares, pois, se o mesmo não for feito, o gasto com regularização tende a aumentar.

Em âmbito nacional, vigora atualmente a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Além disso, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Além da lei acima citada, serve de base para o ordenamento legal e tem embasado o processo de Revisão do Plano Diretor, as seguintes legislações: Estatuto da cidade (2001), Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, Resolução 25/2005 e Resolução 83/2009, Lei Complementar Nº 378 de 06 de julho de 2017, e Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Por outro lado, as atualizações legislativas ocorridas por meio da Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, não foram incorporadas, o que causará impactos significativos no Planejamento e Diagnóstico realizados. A alteração legislativa federal exigirá esforço do Poder Público Municipal, no sentido de revisão da Legislação Municipal vigente relacionada à regularização fundiária urbana e rural.

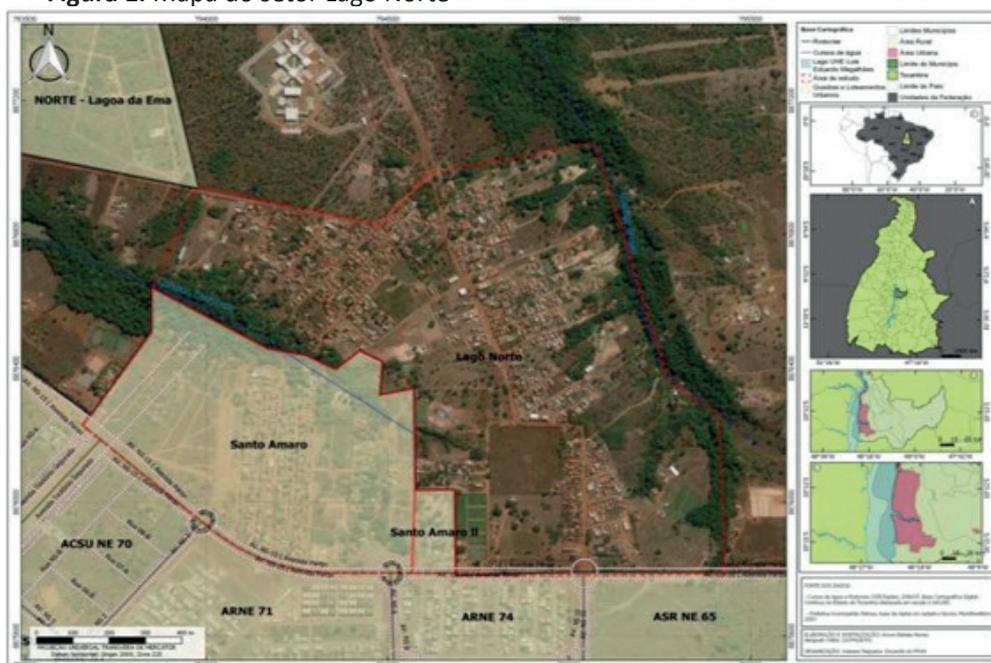
As novas normas e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Rural e Urbana passaram a vigorar em todo o território nacional, abrangendo medidas de naturezas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, objetivando incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Assim, conforme os dados coletados na pesquisa, os entrevistados mencionaram que antes tinham poucos instrumentos para tratar de questões fundiárias e que muitas vezes não conseguiam avançar em razão dos entraves legislativos, como por exemplo, as questões do meio ambiente ou quando as exigências urbanísticas eram maiores que as possibilidades orçamentárias do município. Com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é possível fazer um levantamento do loteamento irregular e adequar a área sem prejudicar o que já foi construído pelas famílias. As ZEIS são áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica.

A regularização dos assentamentos informais incluídos no PRFS em Palmas se dá a partir do instrumento previsto no artigo 23 do PRFS. As chamadas ZEIS, assim, no contexto do zoneamento geral, reconhecem como legal esta forma de ocupação do solo urbano. A partir da criação de ZEIS, algumas áreas foram regularizadas em Palmas, a exemplo do setor Santo Amaro, que foi regularizado por meio de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II). A regularização fundiária plena depende fundamentalmente de recursos externos a administração municipal.

Com base nas entrevistas realizadas, percebe-se que o processo de regularização fundiária em Palmas não ocorre de acordo com um planejamento delineado em torno das áreas irregulares. As demandas vão sendo atendidas pelo Poder Público quando acontece pressão da população local. Atualmente, a demanda maior corresponde às áreas antigas já consolidadas, loteamentos irregulares e clandestinos, áreas que foram ocupadas com pouca organização das famílias e fora do perímetro urbano.

Entre as áreas que demandam a sua regularização está o Setor Lago Norte, área que iniciou a sua ocupação a partir de 2005. O Lago Norte está inserido no loteamento rural Água Fria, fora do perímetro urbano do município, de propriedade do estado do Tocantins, conforme Figura 1:

Figura 1. Mapa do setor Lago Norte



Fonte: Nogueira (2017).

De acordo com dados da associação de moradores do setor, o Lago Norte é povoado por 412 famílias e mais de 02 (dois) mil habitantes, sendo que alguns chacareiros habitam a área há mais de 20 anos (NOGUEIRA, 2017). No ano de 2010, esses chacareiros pagaram ao estado o valor venal da terra nua e receberam títulos de propriedade. Posteriormente, os ocupantes começaram a parcelar a área e comercializar os lotes, através de cessão de direito.

A maioria dos habitantes do loteamento são famílias de baixa renda, com rendimento mensal de até três salários mínimos, que não conseguem ter acesso à moradia junto ao mercado imobiliário, compraram os lotes e construíram suas residências por meio do processo de autoconstrução, em alvenaria (NOGUEIRA, 2017). As pessoas ali vivem principalmente pela sua localização privilegiada devido à proximidade com a Avenida Juscelino Kubitschek, eixo importante de comércio, serviços, fluxo de pessoas e veículos (MONTANDON, 2016).

De acordo com o levantamento da equipe Proext<sup>2</sup> (2014), das quarenta e cinco famílias entrevistadas, trinta e cinco eram beneficiadas pelo abastecimento de água tratada regular via rede pública, nove utilizavam água de poço ou nascente e um não informou a maneira de obtenção do recurso. O sistema viário é formado basicamente por uma via coletora (prolongamento da Avenida NS-10), vias locais primárias, que abastecem a primeira, e secundárias, que dão acesso às chácaras. Na via coletora ocorre a passagem de uma linha de transporte coletivo (linha 13 LAGO NORTE) e os pontos de parada são identificados apenas por placas.

Ainda conforme a referida pesquisa, foram identificadas ocupações dentro das APP'S, descumprindo as legislações federal e municipal, comprometendo sua manutenção e preservação. A declividade é acentuada à medida que se aproxima dos leitos dos córregos, formando canais naturais de drenagem de águas pluviais onde a vegetação já não se faz presente, como nos trechos de ruas identificados em levantamento. O desmatamento de vegetação ocorre em quase toda a extensão do córrego Brejo Grande e em uma área próxima ao córrego Cachimbo como indício de futuras ocupações.

Todos os fatores citados contribuem para o corrente processo de assoreamento dos córregos, os quais, em alguns pontos, encontram-se secos. Foram identificados, ainda, pontos de descarte em locais muito próximos às residências e até mesmo de cursos d'água.

Para solucionar essa problemática do setor Lago Norte, de acordo com a administração municipal, em 2017 foi contratada uma equipe de setenta pessoas para dar andamento

2 Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

a regularização das áreas prioritárias por meio da Lei Complementar Nº 378 de 06 de julho de 2017, em que constam as seguintes áreas: Jardim Taquari, Irmã Dulce, União Sul, Taquaruçu 2ª etapa, Lago Norte, Setor Vista Alegre e Belo Horizonte, Loteamento Jardim Canaã e Loteamento Santa Fé, Chácara Taquaruçu 1ª etapa (Distrito de Taquaruçu), Gleba Tiúba, Machado Oeste e Saramandaia. Segundo a prefeitura, essa equipe iniciará pela Irmã Dulce, Setor Universitário e Lago Norte:

A situação do Lago Norte já é bem mais complexa, porque são várias chácaras, com loteamentos de chácaras né?... boa parte dele ainda o estado detém a titularidade, mas a posse definitivamente já tá com terceiro, que fez um parcelamento e já colocou mais gente. E sendo que ainda tem áreas dessas que o estado já passou o título definitivo das chácaras. E aí a gente vai ter que negociar com particular ou desapropriar, que já vai gerar mais custos no processo (ENTREVISTA B).

Com base nisso, foi publicado o Decreto Nº 1.478, de 17 de outubro de 2017, que declara, para fins de regularização fundiária urbana, como Reurb de Interesse Social (Reurb-S), o núcleo urbano informal localizado no loteamento Lago Norte, ocupado predominantemente pela população de baixa renda.

Assim, conforme os dados coletados, os passos para a regularização do Lago Norte estão em andamento, a equipe tem feito um estudo geral do que já foi mapeado, colhendo imagens e documentos de cartório. Com isso, vão juntar toda a documentação de cartório para definição das titularidades, posteriormente será feito um levantamento cadastral para saber quem está morando nas casas e também conhecer as condições socioeconômicas, e enfim, cruzar as informações do cadastramento e mapeamento.

## Considerações Finais

Por meio desse estudo, observamos que o município trabalha na perspectiva de Regularização Plena, processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Ou seja, há uma compreensão em torno da garantia do direito a posse associada a implantação de uma infraestrutura que atenda as necessidades sociais dos moradores.

Ficou evidenciado na pesquisa de campo com agentes do Poder Público, que para a garantia da Regularização Plena, outros equipamentos públicos precisam ser implantados nas áreas ocupadas, como por exemplo: escolas, postos de saúde, ruas, esgoto, dentre outros. No entanto, observamos que a Prefeitura não dispõe de orçamento específico para tal ação, além disso, exige que se tenha esforço político e administrativo em torno da problemática. Identificamos ainda que o Poder Público Municipal não possui equipe técnica permanente suficiente dedicada as ações de regularização, ocorre uma ação de contratação temporária de equipe de acordo com demanda estabelecida pelo poder público.

As ações destinadas à Regularização do Setor Lago Norte ainda estão em fase inicial, com mapeamento das ocupações irregulares, das famílias residentes no local, das áreas ambientais a serem preservadas, das áreas de risco presentes na área e conseqüentemente das ações que necessitam ser implementadas no local.

Quanto às ações que o poder público tem realizado para resolver o problema das ocupações irregulares no Setor Lago Norte, constatamos que a área constitui-se como prioritária dentro das metas de Regularização, mesmo sem um levantamento atual concluído sobre a área.

Apesar do avanço nos instrumentos legais para a regularização na última década, houve pouco avanço na resolução dos graves problemas de irregularidades de moradia para a população de baixa renda no município de Palmas. O município utiliza com restrição os mecanismos criados pela legislação para promover o bem-estar da população de baixa renda. Não faz uso de outros modelos de regularização que poderiam ter mais agilidade e menor custo.

Com poucos recursos que possam viabilizar esta política e com uma estratégia de não enfrentamento das causas, como a especulação imobiliária, são traçadas metas audaciosas, mas com uma clara limitação de execução. O ritmo de crescimento e demanda por equipamentos e serviços públicos têm sido muito superior ao ritmo de resolução destes problemas.

Para que avanços significativos ocorram na regularização fundiária de Palmas, torna-se necessária além da criação de Zonas de Interesse Especial, a aprovação de normas e regulamentações urbanísticas menos elitistas, bem como o enfrentamento da natureza excludente dos mecanismos fiscais de captura do valor da terra, de forma a torná-los menos regressivos.

O empenho do Poder Público em regularizar deve ultrapassar a simples disponibilização de documentos de posse aos moradores, exigindo que se estabeleça uma infraestrutura urbana adequada, com acesso aos serviços públicos básicos à população.

## Referências

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das cidades, 2010.

BRASIL. Lei **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 e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm). Acesso em: 27 ago. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária sustentável**: conceitos e diretrizes. Raquel Rolnik et al. Brasília: 2007.

BAZOLLI, J.A. Os Efeitos dos Vazios Urbanos no Custo de Urbanização da Cidade de Palmas-TO. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, nº 7, p. 103-123, 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>. Acesso em: 11 set. 2017.

BAZOLLI, J. A.; BARBIERO, Alan; COLLICCHIO, Erich; YAMASHITA, Yaeko; ARAGÃO, J. J. G. de; BRITO, S. C. D.; PARREIRA, L. A.; SILVA, L. H. P. **Diagnosticando Palmas**: Diagnóstico preliminar para a aplicação de Engenharia Territorial em Palmas (Relatório de pesquisa). 2013.

BAZOLLI, J. A.; LIMA, M.B.; DALLACQUA, J.; SANTOS, M.C.O. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Palmas-TO**. 2009. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/blog/download/id/86/post/677/midia/15213>. Acesso em: 12 jul. 2017.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Déficit habitacional no Brasil**. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil> Acesso em: 16 mai. 2017.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. Belo Horizonte: **X Encontro Nacional da ANPUR**, 2003. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197> Acesso em: 21 ago. 2017.

KRAN, F.; FERREIRA, F. P. M. F. Qualidade de vida na cidade de Palmas – TO – análise através de indicadores habitacionais e ambientais urbanos. **Revista Ambiente & Sociedade**, Vol. IX, n.2 jul./dez., 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2006000200007> Acesso em: 20 ago 2017.

MARICATO, E. MetrÓpole Periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Orgs). **O desafio da sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

MONTANDON, M. G. **A irregularidade fundiária em Palmas: o caso Lago Norte**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Tocantins. 2016.

NOGUEIRA, M. J. **O processo de regularização fundiária na periferia de Palmas – TO: o caso dos setores Santo Amaro I, II e Lago Norte**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, 2017. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/595>. Acesso em: 03 nov. 2017.

OLIVEIRA, L. A.; de KNEIB, E. C. Análise das alterações na configuração da rede de transporte coletivo em uma cidade modernista brasileira: Caso de estudo em Palmas – TO. **4º Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável**. Universidade de Algarve: Faro, Portugal, 2010.

PALMAS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei nº 2.225 de 04 de janeiro de 2015**. Institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=315149>. Acesso em: 17 mai. 2017.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Política Habitacional do Município de Palmas – 1ª Etapa – Tec-noplan**. Consultoria e Assessoria, 2010.

PALMAS. Prefeitura Municipal. **Plano de regularização fundiária sustentável do município de palmas – TO**. Produto I – Diagnóstico Prévio. 2011

PALMAS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei nº 155, de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176542>. Acesso em: 20 Mai. 2017.

PALMAS. Câmara Municipal de Palmas. **Lei nº 1.536, de 12 de março de 2008**. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), estabelecido pela Lei nº 1.536, de 12 de março de 2008. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201536%20de%2012-03-2008%2014-32-23.pdf>. Acesso em: 20 Mai. 2017.

PALMAS. **Relatório Técnico Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas – Diagnóstico Municipal Preliminar**. PALMAS 2017. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/> Acesso em: 27 Ago. 2017.

PALMAS. **Plano de Trabalho Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (Lei nº 155/2007) Palmas, 2016**. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/> acesso em 28/08/2017. Acesso em: 27 ago. 2017.

SCARLATO, F. C. População e Urbanização Brasileira. In: ROSS, J. L. S. (Org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SENADO FEDERAL. **Senado aprova MP com novas regras para regularização fundiária rural e urbana**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/31/senado-aprova-mp-com-novas-regras-para-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana> Acesso em: 27 Ago. 2017.

TEIXERA, L. F. C. A formação de Palmas. Dossiê Cidades Planejadas na Hinterlândia. **Revista UFG**, Goiânia, Ano XI, nº 6, jun, p. 91-99, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48234>. Acesso em: 20 mai. 2017.

Recebido em: 24 de novembro de 2021.

Aceito em: 29 de novembro de 2021.