



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Curso de Graduação em Administração a distância

ANGELITA MESSIAS RAMOS

**Loteamentos irregulares e clandestinos e suas repercussões
ambientais no Município de Palmas – TO.**

Palmas - TO
2012

ANGELITA MESSIAS RAMOS

**Loteamentos irregulares e clandestinos e suas repercussões
ambientais no Município de Palmas – TO.**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Victor Manuel Barbosa Vicente

Palmas - TO
2012

Ramos, Angelita Messias Ramos.

Loteamentos irregulares e clandestinos e suas repercussões ambientais no Município de Palmas – TO / Angelita Messias Ramos – Palmas, 2012.

69 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2012.

Orientador: Prof. Msc. Victor Manuel Barbosa Vicente, Departamento de Administração.

1. Loteamentos irregulares e clandestinos. 2. Repercussões ambientais. 3. Planejamento urbano. I. Título.

ANGELITA MESSIAS RAMOS

**Loteamentos irregulares e clandestinos e suas repercussões
ambientais no Município de Palmas – TO.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da
aluna

ANGELITA MESSIAS RAMOS

Prof. Msc. Victor Manuel Barbosa Vicente
Professor-Orientador

Titulação, Nome completo,
Professor-Examinador

Titulação, nome completo
Professor-Examinador

Palmas – TO, 14 de abril de 2012.

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus pais e irmã e meu esposo, que sempre estiveram ao meu lado, me dedicando palavras de incentivo e carinho.

Dedico também à minha pequena “Liz”, que chegou num momento tão especial, trazendo luz e graça à vida de todos que a cercam.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, por sempre me dar a oportunidade de crescer, através da aquisição de conhecimentos.

Agradeço ao Ministério Público do Estado do Tocantins, na pessoa do Dr. José Maria da Silva Júnior, que me possibilitou fazer o levantamento de informações imprescindíveis à elaboração desse trabalho.

Agradeço a todos os professores da UnB, que estiveram ao lado dos alunos ao longo de todo o curso, encampando esse Projeto Piloto, não medindo esforços para difundir conhecimento e sabedoria nos longínquos rincões da Região Norte de nosso país.

Agradeço aos colegas que se mantiveram unidos e fortalecidos, apoiando uns aos outros até essa etapa final, já que muitos foram os que começaram, mas poucos foram os que conseguiram vencer os obstáculos para chegar até aqui.

Que a paz esteja dentro de você hoje... [e sempre].

Que você creia estar exatamente onde você deve estar...

Que você acredite nas infinitas possibilidades que nascem do destino...

Que você usufrua as graças que recebeu e passe adiante o amor e sabedoria que lhe foram dados...

Que você seja feliz... e permita à tua alma a liberdade de cantar, dançar, orgulhar-se, amar... [perdoar...]

Acredite nos pequenos gestos...

Madre Teresa de Calcutá.

RESUMO

O presente trabalho trata sobre as repercussões ambientais decorrentes da instalação de loteamentos irregulares e clandestinos na cidade de Palmas. Através de uma análise documental, a pesquisa identifica a existência de vinte e uma ocupações irregulares no Município, sendo estas localizadas em sua maior parte, na região norte da cidade. O trabalho identificou que essas ocupações influem na qualidade de vida da população, uma vez que geram vários problemas ambientais, tais como poluição, erosão, degradação em áreas de preservação permanente e área de proteção ambiental, entre outros problemas. A documentação analisada possibilitou identificar que os problemas decorrentes da instalação desses loteamentos irregulares decorrem em parte da especulação imobiliária observada na cidade, além de servirem como justificativa para o aumento desse tipo de ocupação, a falta de uma fiscalização adequada e eficiente. Desse modo, visando apresentar ideias para coibir essas ocupações clandestinas, o trabalho também apresenta algumas sugestões aos entes públicos.

Palavras-chave: Loteamentos irregulares e clandestinos. Repercussões ambientais. Planejamento urbano.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
1.1	- CONTEXTUALIZAÇÃO	2
1.2	- TEMA E OBJETO DO ESTUDO	4
1.3	- PROBLEMA DE PESQUISA	5
1.4	- OBJETIVOS	5
1.4.1	- Objetivo Geral	5
1.4.2	- Objetivos Específicos	5
1.5	- JUSTIFICATIVA	6
2	REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1	- CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NACIONAL ..	8
2.2	- BREVE HISTÓRIA SOBRE A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DE PALMAS	11
2.3	- A QUESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	19
2.4	- OS LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS DE PALMAS E SUAS REPERCUSSÕES AMBIENTAIS	26
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	37
3.1	Caracterização da organização, setor ou área	38
3.2	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	39
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	42
5	CONCLUSÕES	50
6	RECOMENDAÇÕES	54
	REFERÊNCIAS	55
	APÊNDICES	60
	Apêndice A	60
	Análise dos equipamentos encontrados nos loteamentos irregulares e clandestinos de Palmas	60
	Apêndice B	61
	Documentação analisada	61

1 INTRODUÇÃO

1.1 - CONTEXTUALIZAÇÃO

O crescimento acelerado das cidades é uma das maiores mudanças ocorridas neste século, acarretando sérios problemas para o urbanismo, sobretudo no que se refere aos impactos ambientais ocasionados pela implantação de loteamentos. Conseqüentemente, causando vários problemas ambientais decorrentes da ocupação desordenada dessas áreas urbanas (CARRIJO e BACCARO, 2000, p. 1-18).

No processo de urbanização ocorre a substituição do ecossistema natural por outro completamente adverso, que o homem organiza conforme suas necessidades de sobrevivência, e segundo o poder que exerce sobre esse espaço. O uso intensivo do solo e a ausência de planejamento pelas atividades urbanas têm gerado disfunções espaciais e ambientais, repercutindo na qualidade de vida do homem, que se dá de modo diferenciado, atingindo na maioria das vezes de forma mais intensa a população de baixa renda, a qual, muitas vezes sem acesso à moradia, passa a ocupar áreas impróprias à habitação, como por exemplo, as Áreas de Preservação Permanente (APPs). A ocupação irregular dessas áreas não corre apenas por invasões, mas pode estar associada a aprovação indevida de loteamento, falta de legislação, etc. (BARROS, et al., 2003, p. 47-54).

Os loteamentos irregulares e clandestinos têm sido verificados em diversas localidades do Brasil, o que tem trazido inúmeros problemas aos gestores públicos e à população menos esclarecida, muitas vezes, vítimas da ação inescrupulosa de estelionatários que vendem imóveis inadequados à regularização.

As catástrofes naturais ocorridas nos últimos anos em algumas cidades brasileiras são exemplos do crescimento desordenado que muitas vezes ocorre em virtude da ocupação urbana irregular, que tem se mostrado como um grave problema a ser enfrentado tanto pelos administrados, quanto pelos administradores (ALVES FILHO; AQUINO e TEIXEIRA, 2011, p. 59-67).

A urbanização sustenta-se na grande exploração dos recursos naturais, além disso, o acúmulo de lixo causado por esse processo cria vários problemas para os lençóis freáticos, os recursos hídricos e o ar. Esse processo urbano acompanhou a globalização e o crescimento da economia, gerando insegurança para o meio ambiente (LEFF, 2007, p. 89).

A frequente deterioração das cidades, decorrente do processo urbano, influi na qualidade de vida da população, uma vez que gera vários problemas ambientais, incluindo a alteração do sistema da bacia hidrográfica. São características que existem independentemente do tamanho das cidades, demonstrando a ausência de planejamento ambiental. Em consequência disso, ocorrem prejuízos à população e aos órgãos públicos, que, às vezes, usam de medidas paliativas (BERGAMO, 2006, p. 22).

Os impactos ambientais decorrentes da ocupação das áreas urbanas estão relacionados ao pouco conhecimento do ambiente, das dimensões físicas, político-sociais, socioculturais e espaciais. No entanto, o urbanismo é visto pela sociedade como uma transformação. Portanto, a deterioração do ambiente causada por essas aglomerações urbanas vem das alterações provocadas por uma sociedade estruturada em classes sociais (GUERRA e CUNHA, 2006, p. 26).

Sendo retratado como um fenômeno social generalizado, vivenciado por diversas cidades brasileiras desde 1937, fato que inclusive motivou a edição de uma legislação que à essa época, já tentava disciplinar e regulamentar a criação de loteamentos e as vendas de terrenos em prestações, a irregularidade urbana é um dos problemas mais graves a serem enfrentados por administradores e administrados (RESCHKE *et al.*, 2002, p. 9).

Observando-se a comercialização e a ocupação dos espaços urbanos, deve-se lembrar a atuação do mercado imobiliário, onde os lotes são direcionados a padrões específicos, através de diretrizes de crescimento urbano e interesses comerciais, segundo o poder aquisitivo e suas necessidades (LIMA, 2004, p. 77).

O crescimento acelerado da população e da urbanização é na atualidade um dos graves problemas da humanidade, sendo visto como uma das principais causas da deterioração do meio ambiente, pois a concentração humana e de suas atividades provoca ruptura do funcionamento do ambiente natural (CAVALHEIRO, 1991, p. 88-99).

Superando as médias habitacionais brasileiras, Palmas foi a capital brasileira que mais cresceu na última década, apresentando um crescimento populacional de 61,4% ao longo dos últimos dez anos, uma média de crescimento de 5,21% ao ano, contando atualmente com uma população total de 228.332, sendo que destes, 221.742 habitam a área urbana e 6.590 habitam as áreas rurais (IBGE, 2011).

1.2 - TEMA E OBJETO DO ESTUDO

Por ser uma cidade planejada, Palmas deveria estar livre de problemas relacionados ao crescimento urbano desordenado, mas nem o planejamento, nem a pouca idade, livrou a mais nova capital do país das dificuldades decorrentes de uma ocupação urbana irregular, pontuada pelo surgimento de loteamentos ilegais e clandestinos.

Conforme o exposto, a presente pesquisa tem como tema abordar os loteamentos irregulares e clandestinos e suas repercussões ambientais para o Município de Palmas.

Visando identificar as consequências ambientais que a implantação de loteamentos desse tipo pode trazer ao Município de Palmas, notadamente em relação ao desenvolvimento e planejamento urbano da cidade, o objeto dessa pesquisa será identificar, elencar e especificar as repercussões ambientais que os loteamentos ilegais e clandestinos trazem para a cidade.

1.3 – PROBLEMA DE PESQUISA

O problema de pesquisa deste estudo consiste em responder ao seguinte questionamento: quais são as consequências ambientais que a implantação de loteamentos irregulares e clandestinos traz para o Município de Palmas?

1.4 - OBJETIVOS

1.4.1 – Objetivo Geral

Considerando que a moradia é um direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana, demandando um apurado cuidado por parte da Administração Pública, a regularização fundiária aparece como a base para a prestação de uma série de serviços públicos e sua regularização deve ser considerada como a solução de diversos problemas habitacionais, especialmente em relação às famílias que residem em áreas que não possuem a segurança jurídica da posse e propriedade, e muito menos, oferecem serviços públicos adequados aos cidadãos, razões pelas quais esse estudo pretende como **objetivo geral**, evidenciar quais são os impactos ambientais produzidos pela implantação de loteamentos irregulares e clandestinos no Município de Palmas – TO.

1.4.2 – Objetivos Específicos

Embasado pelo objetivo geral, o trabalho terá como **objetivos específicos**:

- Identificar em quais lugares do Município esses loteamentos vem sendo instalados;
- Avaliar as possíveis justificativas para a instalação dos loteamentos identificados como clandestinos nessas localidades;

- Analisar quais são as repercussões ambientais decorrentes da instalação desses tipos de loteamentos para a cidade de Palmas;
- Avaliar possíveis ações mitigadoras dos impactos ambientais causados por esses loteamentos irregulares e clandestinos;
- Verificar se existem ações (judiciais e/ou administrativas), no sentido de combater a implantação desses loteamentos irregulares e clandestinos em Palmas, destacando a quantidade e o andamento atualizado das ações já ajuizadas, com informações sobre as sentenças que porventura tenham sido exaradas.

1.5 – JUSTIFICATIVA

Sendo a questão habitacional intrinsecamente relacionada aos direitos constitucionais assegurados a todos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu aos brasileiros um direito fundamental inerente à dignidade da pessoa, que é o direito à moradia, esse estudo pretende trabalhar a questão da implantação de loteamentos irregulares e clandestinos sob a ótica ambientalista, de modo a:

- a) Identificar em quais lugares do Município esses loteamentos vem sendo instalados;
- b) Esclarecer porque essa implantação tem ocorrido nessas localidades e;
- c) Identificar e analisar quais as repercussões ambientais que a instalação desses loteamentos traz para a cidade, de modo a permitir a indicação de possíveis ações mitigadoras para os impactos causados por esses loteamentos irregulares e clandestinos.

A regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (FERNANDES e ALFONSIN, 2003, p. 102-103).

O crescimento das cidades e metrópoles brasileiras vem aumentando os assentamentos inadequados e ilegais, frequentemente ocupados pela população de baixa renda, ou seja, fruto da grande desigualdade social no país, constituindo assim, uma variável determinante da configuração espacial do processo de urbanização brasileira (MOTTA, 2002, p. 57).

Considerando a importância de se avaliar os impactos ambientais causados pela implantação de loteamentos irregulares nas cidades, esse trabalho visa analisar a questão, de modo a demonstrar como o Município de Palmas vem trabalhando as repercussões ambientais e a questão fundiária dos loteamentos implantados de forma irregular ou clandestina na cidade.

Nesse sentido, identificar, localizar e quantificar as áreas onde ocorrem as ocupações irregulares no município de Palmas são tarefas importantes para subsidiar e justificar o desenvolvimento da pesquisa, e tendo em vista essa problemática, o presente trabalho destacará quais são esses locais, onde eles são verificados e os problemas ambientais mais comuns à maiorias dos loteamentos, bem como os entraves urbanísticos e jurídicos que dificultam os processos de regularização e o desenrolar de algumas ações judiciais propostas a partir da identificação dos principais responsáveis pela implantação de alguns loteamentos irregulares.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL NACIONAL

Na história da humanidade a preocupação com a urbanização vem desde a época dos impérios, onde foram encontrados modelos de urbanização destinados a garantir a segurança das edificações, incluindo a salubridade. Nos centros urbanos, as características mais comuns são as vias de tráfego, escolas, hospitais, transportes e centros de lazer, sendo o comércio, os serviços urbanos e a indústria, as principais atividades econômicas (CHAGAS, 2005, p. 16).

O aparecimento das grandes cidades está diretamente ligado ao processo de urbanização, onde se acumulam mais de dez milhões de pessoas. Se em 1900 existiam, no mundo, somente onze cidades com mais de um milhão de pessoas, em 1920 elas eram vinte cidades, em 1940, cinquenta e um, em 1955, sessenta e nove e, em 1960, já ultrapassaram oitenta cidades com mais de um milhão de pessoas (CHAGAS, 2005, 48).

O tema demonstra que um grande problema enfrentado pelo Brasil advém de seu acelerado êxodo rural, que provocou uma expansão desordenada das cidades, gerando situações clandestinas e irregularidades nas propriedades, originando o aparecimento das favelas, cortiços, ocupações e a degradação da paisagem urbana, sendo um ambiente muito favorável ao agravamento da questão da propriedade informal do país. Um dado interessante sobre o fato, é o registro de que a população favelada no Brasil aumentou 42% nos últimos 15 anos, alcançando quase 7 milhões de pessoas, segundo análise do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com base na PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada no ano de 2007 pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 2007.

O movimento ecológico no Brasil surge na década de 1970, dentro de um contexto específico, onde se vivia sob o império de uma forte ditadura militar. Também em finais da década de setenta, com a anistia, retornaram ao Brasil, diversos exilados políticos que vivenciaram os movimentos ambientalistas europeus e que vão trazer um enorme enriquecimento ao movimento ecológico brasileiro (GONÇALVES, 1995, p. 15).

Podem ser distinguidos três períodos na história do movimento ecológico no Brasil: uma primeira fase, denominada ambientalista (1974 a 1981), caracterizada por movimentos de denúncia de degradação ambiental nas cidades e criação de comunidades alternativas rurais; um segundo momento, de transição (1982 a 1985), foi marcado pela expansão quantitativa e qualitativa dos movimentos da primeira fase; na terceira fase, a partir de 1986, a maioria do movimento ecológico decidiu participar ativamente da arena parlamentar (VIOLA, 1992, p. 52).

A perda da qualidade ambiental surge como resultado da aplicação de soluções tecnológicas que não consideram as leis que regem os geosistemas, e não estudam o comportamento das variáveis físicas, químicas, biológicas e humanas dos ecossistemas (OLIVEIRA, 1992, p. 37).

A questão ambiental no Brasil sempre esteve estreitamente relacionada com os aspectos sócio-espaciais, ou seja, “a propriedade privada, a transformação da natureza em mercadoria visando o lucro, o modo de utilização dos recursos naturais submeteu-se à lógica econômica e não as da ecológica”. (GONÇALVES, 1995, p.321).

O crescimento das cidades e metrópoles brasileiras vem aumentando os assentamentos inadequados e ilegais, frequentemente ocupados pela população de baixa renda, ou seja, fruto da grande desigualdade social no país, constituindo assim, uma variável determinante da configuração espacial do processo de urbanização brasileira (MOTTA, 2002, p. 23).

O planejamento urbano, industrial e agrícola deve considerar a variável ambiental no mesmo nível da disponibilidade de capital, da oferta de matérias-primas e da própria criação de empregos (BRAGA, 1988, p. 64). Assim argumenta o autor: “O ambiente é onde a própria sociedade está inserida e com o qual se relaciona. A inobservância da variável ambiental tem gerado situações extremamente contraditórias dentro do chamado desenvolvimento [...]”. (BRAGA, 1988, p. 66).

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar especificamente da questão ambiental. Contém um capítulo específico sobre o meio ambiente e nela se declarou como patrimônio nacional a Mata Atlântica, a Floresta Amazônica e o Pantanal (GUERRA; CUNHA, 2003, p. 183).

Dados recentes fornecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mostraram que o mundo está consumindo 40% além da capacidade de reposição da biosfera (energia, alimentos, recursos naturais) e o déficit é aumentado 2,5% ao ano (COZETTI, 2001, p. 86). Desse modo, não é difícil observar que os problemas ambientais atuais, capazes de trazer as maiores consequências ao homem, relacionam-se à fauna, à flora, aos recursos hídricos, à ocupação dos solos, ao crescimento populacional, ao lixo, ao saneamento básico, às condições climáticas e ao desperdício.

Ao longo dos tempos, constata-se que os parâmetros do debate ambiental brasileiro mudaram em 1990, época em que já não se fala mais em proteção ambiental independente do desenvolvimento econômico, sendo o eixo do debate como atingir um novo estilo de desenvolvimento que interiorize a proteção ambiental.

Por um lado, as políticas públicas têm contribuído para estabelecer um sistema de proteção ambiental no país; por outro lado, o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental (VIOLA, 1992, p. 70).

2.2 – BREVE HISTÓRIA SOBRE A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DE PALMAS

Uma das principais características do processo da urbanização brasileira tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano, sendo que os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, a vulnerabilidade política e a baixa qualidade de vida para os ocupantes – resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas (ALFONSIN *et al*, 2002, p. 65).

A organização espacial desse novo tecido deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura já existente de acordo com regras e normas de cunho técnico e jurídico (ABIKO; BARREIROS, 1998, p. 124).

No Brasil, a formação territorial foi e é marcada por três características do processo histórico colonial, nas quais a problemática sócio-ambiental está atrelada: demarcação e posse da terra calcada na grande propriedade monocultora, na expropriação e quase extermínio indígena e na distribuição desigual da população (GONÇALVES, 1995, p. 23).

Para se entender a história de Palmas, inicialmente cabe destacar um pouco sobre a história do próprio estado do Tocantins, que desde a criação da República e da Federação, pertenceu ao estado de Goiás. O primeiro movimento em torno da criação do Estado do Tocantins teve início na primeira metade do século XVIII:

[...] no contexto da economia da mineração, surgiu concretamente a primeira manifestação de oposição do norte ao centro-sul de Goiás. Tal fato aconteceu em razão da determinação do imposto de capitação às Minas do Norte, mais elevados do que às Minas dos Goyazes. (CAVALCANTE, 2003, p.49)

Em 27 de julho de 1988, o tão sonhado Estado do Tocantins, criado pelo artigo 13 das disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal, foi desmembrado do Estado de Goiás. Posteriormente, o novo estado passou a integrar a região Norte do país, fazendo parte da Amazônia Legal (LIRA, 1995, 137).

O novo estado do Tocantins apresenta dois tipos de divisões regionais: o primeiro organizado durante os períodos governamentais, isto é, constituído por decretos e respaldado por estudos prévios de viabilidade econômica, desenvolvido pela secretaria de Planejamento, a atual SEPLAN. [...] Se observamos a primeira regionalização do Tocantins, podemos detectar que as quinze regiões administrativas estão orientadas pelo “principal” ou maior município que as compõe. Os quinze municípios-sede foram escolhidos pelo fator número de população, que conectava diretamente ao fator renda, sendo que o Fundo de participação dos Municípios (FPM), verba federal destinada, mensalmente aos municípios, é distribuído em relação ao seu número de habitantes (LIRA, 2002, p.88).

De acordo com a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Estado do Tocantins - SEPLAN (2002), a Região Metropolitana de Palmas, compõe a nona unidade administrativa do Estado e é composta por nove municípios: Aparecida do Rio Negro, Brejinho de Nazaré, Fátima, Lajeado, Miracema do Tocantins, Monte do Carmo, Palmas, Porto Nacional e Tocantínia.

Foi designado em 1º de janeiro de 1989, uma capital provisória que possivelmente tornar-se-ia definitiva [...], sendo esta instalada na cidade de Miracema do Norte, atual Miracema do Tocantins [...]. O governo através de manobras políticas, transfere a capital para o município de Taquaruçu, implantando a sede provisória em uma área não urbanizada e distanciada da administração municipal, para posteriormente ser desvinculada do mesmo e materializar-se como uma cidade planejada. Uma região sem desenvolvimento urbano e população rural não deveria abrigar a capital do estado, tendo uma melhor escolha entre as cidades de sua proximidade Porto Nacional, Miracema ou Paraíso do Tocantins. Contudo, como proposta “*modernista*” e alegando uma possível influência política/econômica/administrativa que estas cidades sofreriam, a mais nova capital é concebida enquanto *cidade planejada* e construída no antigo povoamento Canela, às margens direita do Rio Tocantins e limitada a leste pela Serra do Lajeado num quadrilátero de 38.400 hectares (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 53).

Na proposta para o plano diretor, a área urbana de Palmas tem limites bem definidos e apresenta forte identidade paisagística, formado por uma faixa de terra com baixa declividade que se estende por uma distância média de 15 km entre a margem direita do Rio Tocantins – atual lago artificial – e a encosta da Serra do Lajeado. O rio e a serra estão alinhados paralelamente no sentido norte-sul, a barreira natural formada pela serra está protegida da ocupação por uma reserva ecológica estadual, atingindo altitudes máximas que ultrapassam a cota de 600 metros em relação ao nível do mar (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 53-54).

O sítio urbano da cidade possui alguns limites bem demarcados pelo Rio Tocantins – atual lago artificial projetado –, e a Serra do Lajeado sugeriu uma planta linear para a cidade que garantiram um bom enquadramento urbanístico e paisagístico. O eixo da rodovia estadual TO – 010 (hoje TO – 050) foi deslocado para leste, servindo de referência ao traçado viário. Acompanhando a cota de enchente do lago, foi projetada uma via-parque junto à qual foram previstas amplas áreas verdes de lazer e recreação destinadas ao uso “público”. As matas ciliares junto aos ribeirões deveriam estar preservadas, formando faixas verdes entremeadas às quadras destinadas à edificação. Entre a rodovia e a via-parque foi projetada a Avenida Joaquim Teotônio Segurado e a Avenida Juscelino Kubitschek cruzando-a perpendicularmente, completando assim o traçado viário básico. No cruzamento dessas duas grandes avenidas foram localizados os principais edifícios públicos do Governo Estadual e a Praça dos Girassóis, num objetivo platônico de simbolizar a praça como centro de poder. No local estão o Palácio Araguaia, sede do Executivo, o Palácio João D’Abreu, sede do Legislativo, o Palácio Feliciano Machado Braga, sede do Judiciário, a secretaria do estado e demais secretarias. Em torno dessa praça foi prevista a localização de usos e atividades urbanas capazes de gerar centralidade com bancos, escritórios, clínicas médicas, restaurantes, cinema e mesmo edifícios mistos com apartamento a partir do primeiro andar. A opção de uma malha viária ortogonal apresentou-se mais econômica e adequada à superfície aplainada do sítio urbano, mas contraditoriamente, aumenta as distâncias latitudinais que dificultam a locomoção e acessibilidade entre os extremos da cidade (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 55).



Figura 1 – Mapa de Palmas.

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas – Assessoria de Comunicação.

O sistema viário básico e os módulos das quadras buscaram disciplinar os principais segmentos de ocupação urbana, o sistema de quadras objetivou permitir flexibilidade de implantação abrigando o uso residencial com densidade máxima prevista de 300 habitantes por hectare, com quadra de base padrão com cerca de 700m², podendo abrigar uma população de 5 a 12 mil habitantes. Esse formato quadrilateral básico sofreu grandes adaptações dependendo de sua posição geográfica, das condições do sítio urbano em cada segmento da cidade e da ocupação que não atingiu a proposta. As vias confrontantes com os limites das quadras formaram um sistema de circulação arterial como previsto por seus planejadores, enquanto dentro de cada quadra os loteamentos particulares progressivos foram definindo um sistema de arruamento vicinal com alamedas, que deveria garantir segurança aos pedestres e juntamente as áreas verdes indispensáveis ao conforto térmico e ao lazer da população (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 56).

De acordo com o plano urbanístico, uma vez implantada a rede básica de quadras a partir da abertura das vias arteriais, cada uma delas seria objeto de parcelamento interno próprio podendo as soluções variar de forma adaptativa, inclusive quanto aos tipos de construtivos permitidos para as edificações (casas, edifícios de apartamentos, residências geminadas e etc.). No interior das quadras foram previstos equipamentos, públicos básicos como praças e escolas, onde as

quadras foram planejadas como unidades básicas de organização da vida urbana, que deveriam servir de base territorial para a criação de associações de moradores adaptadas às necessidades de mobilidade (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 56-57).

A estratégia de implantação do plano buscou prever uma expansão controlada da marcha de urbanização, uma vez aberto o sistema viário básico as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, de acordo com a demanda por espaços exigidos e pelo ritmo do crescimento urbano. Isso permitiria a priori, evitar a dispersão das frentes de urbanização pela área total prevista para abrigar a cidade, que garantiria o aproveitamento racional e econômico da infraestrutura e serviços públicos. O sentido da expansão das quadras obedeceria inclusive às declividades apresentadas pelo terreno para adequação das instalações de infraestrutura, como o abastecimento de água, esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 58).

A implantação integral do núcleo central entre o córrego Brejo Comprido e o córrego Sussuapara prevista para a primeira etapa permitiriam abrigar uma população estimada de cerca de 200 mil habitantes nos primeiros dez anos, o processo de implantação seguiria até a ocupação total da área reservada ao plano diretor, quando então a cidade atingiria a população de 1,2 milhão de habitantes (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 58).

O impacto da fundação de Palmas atraiu migrantes de diversas regiões do Brasil por sua posição geográfica. Fazendo fronteira com seis outros estados, e situado em uma região de transição entre o Cerrado do Planalto Central, o clima semi-árido no Nordeste e a Floresta Amazônica, torna Palmas um lugar de fácil afluência de migrantes de origens diversas. Atenuada pela ausência de cidades próximas com força de contenção e triagem de parte dessa migração (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 59).

A primeira grande desapropriação de terras rurais, realizada pelo governo estadual para a criação da capital ocorreu em abril de 1990 e atingiu 24 propriedades na área destinada ao plano diretor da cidade. As principais fazendas

desapropriadas foram a Sussuapara e a Triângulo, com o parcelamento e a venda de seus lotes através de leilão público, com o avanço da urbanização, o governo do estado desapropriou as terras rurais, negociadas como terras urbanas supervalorizadas em leilões. Instaurando o processo de apropriação do espaço urbano enquanto mercadoria (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 60).

A estratégia de implantação por etapas do plano diretor a partir do núcleo central é comprometida nas fases iniciais pela pressão do mercado imobiliário e devido à privatização do solo urbano com nítido objetivo de especulação, pois os mecanismos de formação do preço e acesso a terra, dirigiram a demanda desprovida de capital, por moradias em bairros como Taquaralto e Aurenys – antes tidos como vilas –, situadas fora do plano diretor. Como costuma ocorrer neste tipo de empreendimento no Brasil, são os mais pobres que se fixam primeiro e em maior número, controlado pelos governos estadual e municipal esses novos grupos sociais ainda experimentam uma convivência recente sujeita a tensões e conflitos (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 60).

O processo de ocupação urbana de Palmas apresenta essa tendência, tendo como principal exemplo a Vila União: o capital imobiliário e os burocratas apropriaram-se de grandes áreas na região norte do plano diretor, reservadas para consolidação apenas na terceira fase da proposta inicial. Dividindo-a em grandes lotes/mansões cedidas em regime de comodato, mas posteriormente com a posse do governo de oposição, foram destinadas à ocupação popular por entender naquele momento pela nova administração da cidade que o referido loteamento serviria apenas à especulação tanto fundiária quanto imobiliária. Devido à valorização do solo urbano de Palmas inicialmente ser regido pelo Estado e não pelo município, a política de privatização do solo provocou uma ocupação descontínua das quadras residenciais/comerciais na cidade, gerando os vazios urbanos, proposto anteriormente de análise em três apontamentos de base (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 61).

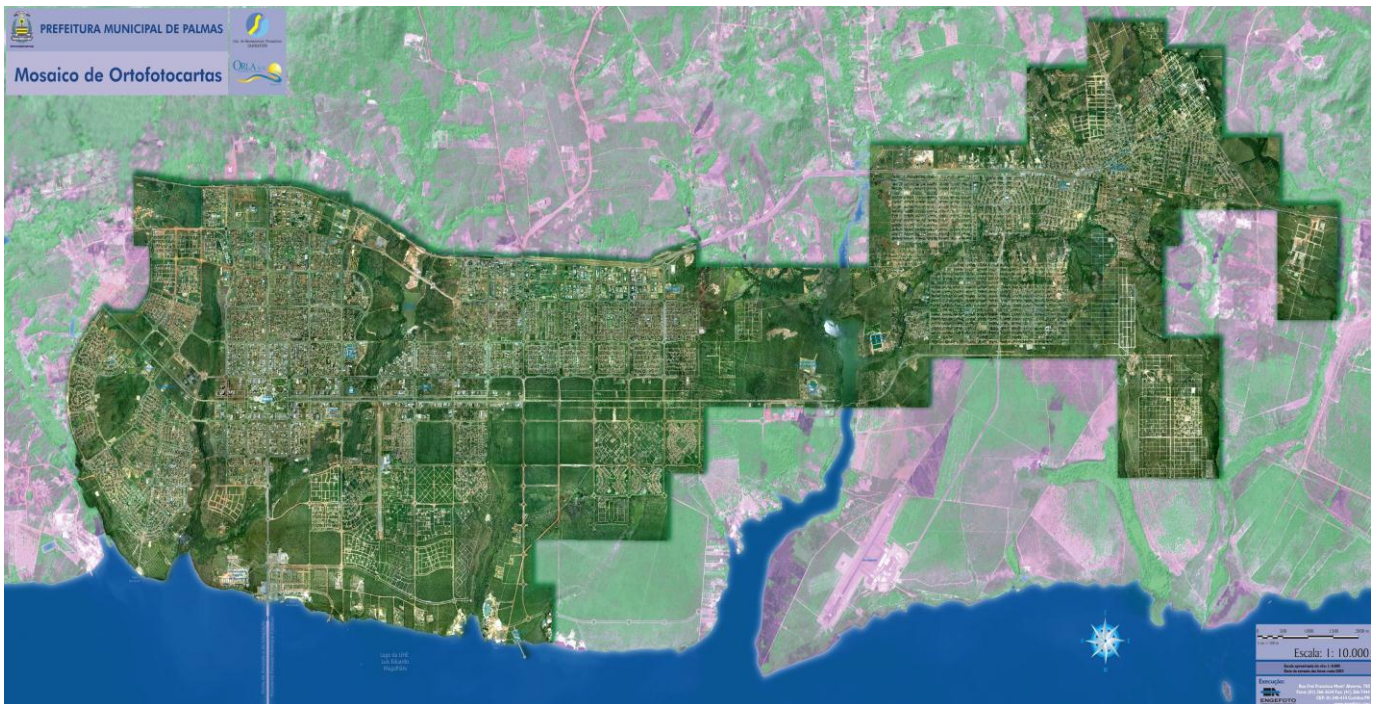


Figura 2 – Mosaico de Ortofotocartas de Palmas

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas – Assessoria de Comunicação.

A formação estrutural de plano ortogonal materializou as significativas distâncias distribuídas latitudinalmente determinadas pela zona central político-administrativa e as duas principais vias de acesso que encaminham o fluxo para a zona central, ambas abrigando em suas mediações os principais centros comerciais, e às margens da TO-050 ocorre o fluxo rápido sem a necessidade de percorrer o interior da cidade, a Av. Parque ainda é um projeto futuro que “permitirá” a população residente o acesso à orla e sua paisagem é banhada pelo lago artificial. Para as áreas destinadas à ocupação, configuraram-se como as superquadras de Brasília (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 62).

Figura 3 – Mapa de Ordenamento do Solo – Quadras Aprovadas

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas – Assessoria de Comunicação.

No processo de ocupação, as quadras mais próximas da Av. JK, tornaram-se as áreas mais valorizadas devido à sua consolidação prioritária, tanto na forma comercial, quanto residencial. Enquanto para o funcionalismo público e restante da população foram destinadas aquelas, ainda em fase de consolidação, distanciadas do centro e construídas de forma padronizadas com baixa qualidade no material de construção, conflitando com os vazios. Ao mesmo tempo, os migrantes/sem-teto

conglomeravam-se em residências temporárias, barracas de lona, próximas aos canteiros das obras (secretarias, palácio do governo, praças e edifícios residenciais), almejando suas futuras residências nestes segmentos, devido suas localizações centrais estarem mais próximas das atividades, serviços e equipamentos necessários à vida urbana. Todavia, este fator não se apresentava como interesse dos planejadores, administradores e empreendedores da cidade no processo de urbanização (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 62-63).

As superquadras do extremo Norte da cidade, Vila União, tendo como objetivo inicial pelo primeiro governador do Tocantins tornar-se o setor mais seletivo da capital, por estar próximo tanto das principais vias comerciais (Av. JK e Av. Teotônio), quanto do lago artificial, possibilitaria a existência de grandes mansões e possíveis clubes aquáticos estando totalmente auto segregados, como também, permitiria apenas a permanência de classes hegemônica de poder e capital. Destinou-se por seu sucessor outro fim menos segregacionista à ocupação popular, porém sem um planejamento adequado (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 68).

Aqueles moradores situados fora do plano diretor, principalmente moradores dos Aurenys I, II e III, IV e Taquaralto – extremo sul e fora do plano diretor inicial –, tiveram oportunidade de residir a poucos quilômetros dos principais setores políticos, culturais, econômicos, a partir de 1993. Esse atrativo não apenas gerou uma aparência de caos durante a ocupação desordenada, onde seus endereços são verdadeiros labirintos e a locomoção dos veículos torna-se prejudicada pelos guetos formados, dificultando e/ou impossibilitando a entrada de veículos maiores; mas também, uma qualidade de vida prejudicada devido os equipamentos urbanos construídos de formas paliativas (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 68).

Nas áreas descentralizadas e fora do plano diretor inicial são construídas formas alternativas de relacionamentos sociais, culturais e comerciais. No caso de Taquaralto como único setor distante capaz de transformar-se em um subcentro, desenvolveu-se um comércio não-central na Av. Tocantins, mais próximo de suas moradias e buscando nesta uma maior independência da própria “cidade planejada”, no objetivo de materializar-se como nova centralidade. Tornando na atualidade, outro

centro comercial significativo atendendo as necessidades mínimas para a prestação de serviços, consumo e fluxo de capital capaz de gerar concorrência ao centro principal (CARVALHÊDO, LIRA, 2009, p. 68).

2.3 – A QUESTÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os instrumentos de regularização fundiária como meio de prevenir e resolver os aspectos sociais que envolvem a propriedade informal utilizam como fundamento o inciso XXIII do artigo 5º, da Constituição Federal, que prevê que a propriedade atenderá a sua função social, fato que destaca e justifica o interesse público na regularização fundiária das propriedades informais.

Denomina-se regularização fundiária o processo de verificação da situação da propriedade e posse de áreas urbanas ou rurais, públicas ou privadas que se formaram em desacordo com as normas legais que regulam a matéria. Pressupõe, portanto, uma utilização do território em condições que trazem dúvidas sobre os direitos de propriedade e posse do local (RESCHKE, *et al.*, 2002, p. 1).

Os assentamentos informais — e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes — resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, provocando assim a ocupação irregular e inadequada (ALFONSIN *et al.*, 2002, p. 12).

Outra conseqüência da falta de alternativa habitacional para os mais pobres, particularmente nas duas últimas décadas, é a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente. Cada vez mais, os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas têm se assentado justamente nas áreas ambientais mais frágeis,

nominalmente protegidas por lei através de fortes restrições de uso, e que, por isso, são desprezadas pelo mercado imobiliário formal (ALFONSIN *et al.*, 2002, p. 12).

No Brasil, o processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas nos municípios se realiza através do parcelamento do solo, feito sob a forma de loteamento, regular ou irregular (incluídos os clandestinos). Para propiciar a sustentação das atividades que serão desempenhadas nestas novas áreas urbanas, a expansão dos seus limites geográficos deve ser organizada. A organização espacial desse novo tecido deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura já existente de acordo com regras e normas de cunho técnico e jurídico (ABIKO, BARREIROS, 1998, p. 16).

Segundo a Lei 6766/99, duas são as formas de realizar o parcelamento do solo: a primeira, por meio do loteamento que é *“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”*. A segunda, por meio do desmembramento que é *“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”*.

Quando considerados ilegais, os loteamentos se classificam em loteamentos irregulares, que são aqueles que embora tenham projeto apresentado na Prefeitura, este não foi aprovado, ou aquele cujo projeto foi aprovado, mas foi executado em desconformidade e os loteamentos clandestinos que são aqueles em que não há projeto apresentado ou aprovado na Prefeitura.

Não é fácil trabalhar a irregularidade fundiária. Cada ocupação consolida-se de uma forma e por isso possui características próprias. Em cada caso é necessário verificar sua origem (assentamento autoproduzido, invasão, loteamento irregular ou clandestino, etc.) e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos ocorreram durante e após sua formatação (RESCHKE *et al.*, 2002, p. 2).

A esfera urbanística trabalha as etapas que precedem a regularização jurídica e registraria da gleba. O objetivo dessa etapa é a formatação de um programa de urbanização que prevê a aprovação de projetos nos órgãos públicos, implementação de infraestrutura e prestação de serviços públicos. Tudo começa com a realização de um levantamento topográfico-cadastral da área demonstrando como se deu o parcelamento do solo. Após, é necessário elaborar um estudo de viabilidade urbanística ou projeto urbanístico baseado nesse levantamento, redefinindo os usos e padrões de ocupação previstos na legislação e adequando-os à realidade atual. É nessa etapa que se encontram as maiores dificuldades do trabalho de regularização fundiária. Neste momento é que aparecem os condicionantes urbanísticos e ambientais não respeitados pela ocupação (RESCHKE *et al.*, 2002, p. 2).

Estando a ocupação devidamente inserida na cidade formal em decorrência da aprovação do estudo de viabilidade urbanística ou do projeto urbanístico e sua decorrente implantação, necessário adequar o título de propriedade à realidade fática, dando início à política de legalização das áreas e dos lotes ocupados, gerando segurança jurídica aos moradores. De acordo com o tipo de propriedade (pública ou privada) e a forma de ocupação do solo (assentamento autoproduzido, invasão, loteamentos irregulares ou clandestinos) é possível utilizar institutos como concessão especial para fins de moradia, usucapião individual ou coletivo e ação de registro para transferir a titularidade do imóvel a quem de direito (RESCHKE *et al.*, 2002, p. 3).

São muitas as formas de irregularidade: favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços, que se configuram de maneiras distintas no país. Até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado fazem parte desse vasto universo de irregularidade. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou da propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos, frequentemente espontâneos e informais, já que não foram fruto de uma intervenção planejada pelo Estado nem foram formalmente propostos por empreendedores privados no interior do marco jurídico e urbanístico vigente (ALFONSIN *et al.*, 2002, 14).

Essas ocupações irregulares podem ocorrer em:

- a) **Áreas loteadas e ainda não ocupadas.** Muitas vezes se desconhece o traçado oficial do loteamento, ocupando-se áreas destinadas para ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários. Também é comum as casas serem construídas em desconformidade com a divisão dos lotes;
- b) **Áreas alagadas.** Muitas cidades no Brasil foram tomadas às águas. É comum o aterramento de grandes áreas de manguezal ou charco. Geralmente essas áreas são terrenos de marinha ou acrescidos de marinha (terrenos da União, em faixas litorâneas), aforados ou não a particulares;
- c) **Áreas de preservação ambiental.** As áreas mais atingidas são as áreas de mananciais e as margens de rios e canais, mas existem inúmeras ocupações em serras, restingas, dunas e mangues;
- d) **Áreas de risco.** A baixa oferta de lotes e casas para os pobres faz com que ocorram ocupações em terrenos de altas declividades, sob redes de alta tensão, ou nas faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos (ALFONSIN *et al*, 2002, 14).

Os habitantes irregulares, por sua vez, dividem-se em dois segmentos básicos: um é constituído pelos núcleos e vilas irregulares e outro pelos loteamentos irregulares e clandestinos. Para um melhor esclarecimento traçamos aqui a caracterização dos dois segmentos irregulares:

- a) **Núcleos e vilas irregulares:** são formados por moradores em áreas pública ou privada com os problemas de irregularidade fundiária e com um grau variável de deficiência de infraestrutura urbana e de serviços. Os núcleos e vilas irregulares são aqueles cujos habitantes não são proprietários da terra e não tem nenhum contrato legal que lhes

asseguem a permanência no local. São, na sua maioria, formados através de ocupações (invasões).

- b) Loteamentos:** é uma das formas de parcelamento do solo urbano, com desmembramento da área em lotes e abertura de novas vias de circulação. Pela Lei Federal nº 6766/79, o loteador é obrigado a elaborar projeto de loteamento, aprova-lo perante os órgãos municipais e depois registrá-lo no cartório imobiliário, além de ser obrigado a realizar as obras de infraestrutura. Somente após o cumprimento destas etapas é possível iniciar a comercialização dos lotes. A Lei Federal nº 6766/79 define lote como terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor. Infraestrutura básica, por sua vez, são os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (RESCHKE *et al.*, 2002, p. 3-4).

Os assentamentos precários são também objeto de investimentos pela gestão pública cotidiana: ela incorpora lentamente essas áreas à cidade, regularizando, urbanizando, dotando de infraestrutura, mas nunca eliminando a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas que já nascem regularizadas. Essa dinâmica tem alta rentabilidade política, pois dessa forma o poder público estabelece uma base política popular, de natureza quase sempre clientelista, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como “favores” do poder público. As comunidades são assim convertidas em reféns, eternamente devedoras de quem as “protegeu” ou “olhou para elas”. Essa tem sido uma das grandes moedas de troca nas contabilidades eleitorais, fonte da sustentação popular de inúmeros governos. Se os investimentos em urbanização nos assentamentos têm alto interesse político, os processos de titulação podem ter um efeito ainda mais intenso, já que se trata de uma formalização da segurança (ALFONSIN *et al.*, 2002, 19).

Os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas,

diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana, destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano (ALFONSIN *et al*, 2002, 21).

No que toca à dimensão da legalização fundiária, a regularização deve ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente o objetivo da integração socioespacial dos assentamentos informais (ALFONSIN *et al*, 2002, 22).

No que diz respeito aos instrumentos jurídicos a serem utilizados, deve ser considerado um leque amplo de opções jurídico-políticas, além dos direitos individuais de propriedade plena. A materialização do direito social de moradia não implica necessariamente o reconhecimento de direitos individuais de propriedade plena, sobretudo nos assentamentos em áreas públicas (ALFONSIN *et al*, 2002, 23).

Para produzirem impacto efetivo sobre a pobreza social, os programas de regularização precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, sobretudo através da criação de oportunidades de emprego e fontes de renda. Devem ser combinados e apoiados por um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional, planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação e processos de mobilização social. De fundamental importância é promover o reconhecimento dos assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos, bem como, no contexto mais amplo do sistema de planejamento urbano, a exploração dos chamados “ganhos do planejamento”, como a transferência e outorga onerosa do direito de construir (ALFONSIN *et al*, 2002, 24).

Outra dimensão fundamental é a da administração e gestão fundiárias, requerendo sistemas cadastrais acessíveis, a remoção dos obstáculos cartorários, a identificação da propriedade e a avaliação fundiária regular. Há controvérsias quanto às estratégias que propõem a criação de bancos de terras e quanto àquelas baseadas exclusivamente na desapropriação e aquisição de terras. Programas de

regularização devem ser acompanhados por sistemas de informação, seja para produzi-las (identificar regimes de posse, análise e revisão de políticas etc.), seja para provê-las (planejamento baseado em informação, descentralização do planejamento e da gestão, criação de centros abertos de recursos etc.) (ALFONSIN *et al*, 2002, 25).

Os processos de regularização sempre requerem plantas cadastrais, e, portanto, o mapeamento das áreas para a construção de cadastros municipais é uma etapa necessária tanto para montar um programa de regularização como para conduzir os processos. Isso pode ser feito de diversas maneiras, desde as mais simples, como visitas de campo auxiliadas ou não por um topógrafo (profissional especializado em levantamentos planialtimétricos), até as mais sofisticadas, usando tecnologias como a aerofotogrametria e o geoprocessamento. Existem métodos baratos, rápidos e fáceis, porém nenhum deles tem essas três características ao mesmo tempo. As opções podem ser totalmente diferentes, dependendo da disponibilidade de recursos, do grau de tecnologia já existente na Prefeitura, da existência ou das oportunidades de realização de voos de aerofotogrametria e do grau de mobilização e participação dos próprios interessados na regularização. Às vezes, imagens produzidas em voos de helicóptero podem ser comparadas com um mapa mais antigo e com vistorias em campo, produzindo uma primeira base de trabalho. Qualquer que seja a opção é importante usar um método que comece com desenhos mais simples para depois complementar as informações (ALFONSIN *et al*, 2002, 29).

Após identificar as áreas irregulares, é preciso decidir quais delas devem ser regularizadas, a partir de critérios bem definidos e previamente estabelecidos. Por exemplo, em um município com vocação econômica para o turismo, no qual existem ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental e outras áreas disponíveis para o reassentamento da população, é possível adotar o critério de não regularizar as ocupações a fim de proteger e preservar a área. Deve-se levar em conta, por um lado, os recursos disponíveis e, por outro, os prejuízos que a cidade terá se não promover a regularização: danos ao meio ambiente, ameaças à qualidade de vida

da população do assentamento, dificuldades no controle das enchentes, assoreamento, desabamento de encostas etc. (ALFONSIN *et al*, 2002, 31).

No tocante à regularização jurídica, o primeiro passo é o levantamento da situação fundiária do terreno a ser regularizado. Devem ser apuradas informações sobre o tempo que a família está no lote ou unidade habitacional, se o ocupou de forma originária ou se comprou de morador anterior, se o terreno é usado para fim habitacional ou misto. Depois disso, é preciso fazer um levantamento de todas as famílias que moram no local a ser regularizado. Como frequentemente os assentamentos possuem áreas em situação de risco ou apresentam densidades muito altas, impedindo, por exemplo, que sejam abertas ruas e vielas, muitas vezes é necessário reduzir o número de moradores, removendo algumas famílias ou construções para áreas próximas e adequadas à ocupação. A regularização jurídica deve começar após a definição sobre quem permanecerá na área. Em seguida, é preciso elaborar um cadastro consistente daqueles que permanecerão no local, que pode ser desenvolvido por assistentes sociais. O cadastro deve possuir dados sobre os moradores, identificando a pessoa que chefia cada família. Outras informações a serem colhidas são: nome, filiação, ocupação, situação de emprego, renda familiar, número de filhos menores, número de filhos em idade escolar. Esses dados serão importantes para subsidiar a escolha do instrumento de regularização a ser usado na área. O cadastramento pode ser feito ao mesmo tempo que o levantamento topográfico planialtimétrico, pois isso reduzirá os custos (ALFONSIN *et al*, 2002, 32-33).

2.4 – OS LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINOS DE PALMAS E SUAS REPERCUSSÕES AMBIENTAIS

O cenário nacional contemporâneo mostra-se repleto de inúmeras transformações de ordem econômica, política, social e cultural que, por sua vez, se adaptam aos novos modelos de relações entre as instituições, mercados, organizações, governos e sociedade e a aproximação dos interesses das

organizações, dos governos e sociedade resultam em esforços múltiplos para o cerceamento e punição dos responsáveis pela implantação e criação de loteamentos considerados irregulares.

Um amplo debate sobre o tema, mostra que devem ser consideradas algumas definições sobre a função social da propriedade, que se configura como expressão de conteúdo indeterminado e plurissignificativo, visto que passível de diversas valorações em relação a idênticos fatos sociais, dependendo de quem está interpretando, uma vez que no Brasil de hoje, estima-se que 35% da população urbana, reside em locais inadequados, existindo uma carência de mais de 2,5 milhões de domicílios (CARVALHO FILHO, 2009, p. 273).

Pela ótica tradicionalista, o conceito de propriedade é estabelecido como sendo o direito que tem uma pessoa de tirar diretamente da coisa toda sua utilidade jurídica (FULGÊNCIO, 1959, p. 07).

Sob a análise conjunta de alguns critérios, a conceituação da propriedade, sinteticamente é definida com *Windscheid*, como a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, o direito de usar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possui. Descritivamente, o direito complexo, absoluto, perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei (GOMES, 2005, p. 109).

Observa-se nestas definições, a concentração do conceito de propriedade nos direitos inerentes ao proprietário. Resumidamente, o traço comum de todas as definições referidas é o fato de se encarar a propriedade como puro direito subjetivo, ou seja, um interesse juridicamente protegido, que confere uma gama de poderes ao seu titular e correlatos deveres, a serem prestados ou observados por terceiros não-proprietários. Não se cogita de deveres do proprietário em relação a terceiros, mas sim de limites impostos pela lei, como algo externo e estranho ao direito de propriedade (LOUREIRO, 2003, p. 41).

Uma boa compreensão do tema também necessita que sejam ressaltadas algumas anomalias decorrentes das ocupações de terrenos pertencentes à Municipalidade em virtude de contratos de compra e venda irregulares ou simplesmente por concessão de alvarás para construção, sem que se procedesse à observância dos requisitos legais, a constituição de loteamentos irregulares, também sem atender aos requisitos previstos na Lei nº 6766/1973, com a venda de lotes a diversas pessoas e a existência de matrículas imobiliárias que têm por objeto uma fração ideal dentro de um todo maior, em face do não cancelamento da matrícula originária e da abertura de novas matrículas.

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades econômicas que afetem a saúde, a segurança, bem estar da população e o meio ambiente, conforme a Resolução 001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de 23 de janeiro de 1986, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é considerado um impacto ambiental.

Os impactos ambientais decorrentes da ocupação das áreas urbanas estão relacionados ao pouco conhecimento do ambiente, das dimensões físicas, político-sociais, socioculturais e espaciais. No entanto, o urbanismo é visto pela sociedade como uma transformação. Portanto, a deterioração do ambiente causada por essas aglomerações urbanas vem das alterações provocadas por uma sociedade estruturada em classes sociais (GUERRA E CUNHA, 2006, p. 19).

Áreas sem planejamento se ampliam, construções envelhecem e a os problemas de urbanismo se multiplicam. O crescimento das cidades e metrópoles brasileiras vem aumentando os assentamentos inadequados e ilegais, frequentemente ocupados pela população de baixa renda, ou seja, fruto da grande desigualdade social no país, constituindo assim, uma variável determinante da configuração espacial do processo de urbanização brasileira (MOTTA, 2002, p. 56).

Esses assentamentos irregulares e ilegais além de se caracterizarem por precárias condições de vida, também contribuem sobremaneira para o agravamento do problema ambiental das cidades, visto que com isso, as poucas áreas de preservação permanente terminam por serem ocupadas (FERREIRA *et. al.*, 2004, p. 89).

Os impactos ambientais dessas ocupações se tornam evidentes, considerando-se estes como qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades econômicas que afetem a saúde, a segurança, o bem estar da população e o meio ambiente (Resolução CONAMA nº 001).

Durante o processo de urbanização ocorre a substituição do ecossistema natural por outro totalmente desfavorável, que o homem estabelece conforme suas necessidades e poder, onde o uso excessivo do solo, sem planejamento, causa problemas ambientais, atingindo, de modo diferenciado, a população de baixa renda, que, sem acesso à moradia, passa a ocupar áreas inadequadas, como por exemplo, as chamadas Áreas de Preservação Permanente – APP. Essas áreas ocupadas irregularmente são denominadas popularmente de “invasões”, mas estão associadas à falta de legislação e à aprovação indevida de loteamentos (BARROS, *et al.*, 2003, p. 97).

Em Palmas, mais nova capital planejada do país, a situação não se difere muito de outras cidades nacionais. A expansão urbana muitas vezes decorre da inserção de espaços rurais ao tecido urbanos. O crescente aumento dos loteamentos urbanos irregulares é espantoso. Uma capital com grandes vazios urbanos, baixa densidade populacional e uma especulação imobiliária assombrosa, justifica o aumento dos problemas urbanos relacionados à proliferação de loteamentos irregulares.

Observando-se a comercialização e a ocupação dos espaços urbanos, deve-se lembrar a atuação do mercado imobiliário, onde os lotes são direcionados a

padrões específicos, através de diretriz de crescimento urbano e interesses comerciais, segundo o poder aquisitivo e suas necessidades (LIMA, 2004, p. 59).

Em relação a Palmas cabe destacar que os primeiros gestores da cidade e do estado foram os grandes incentivadores das invasões, concretizadas em bairros afastados da região central e que atualmente concentram metade da população do município. No primeiro plano, as primeiras quadras abertas não obedeceram a estratégia da equipe técnica, sendo as primeiras abertas na ARSE 51 e 72, justamente na área da segunda etapa de implantação da cidade. Esta urbanização desnorтеou os rumos do plano como estratégia de ordenamento, e gerou uma nova realidade, que se por um lado descaracterizou-o, por outro criou uma relação de pertencimento e de identidade, que só os novos processos e os atores sociais puderam proporcionar, contribuindo para a consolidação de uma sociedade diversificada e que molda os espaços da cidade (COCOZZA, 2007, p. 113-114).

Cada gestão aplicou e interpretou o plano, desfigurando a ideia inicial, deixando a sua marca na forma de ocupar o território ainda desabitado. Essas feridas são reveladas atualmente pelo esforço dos atuais gestores, na tentativa de minimizar e solucionar os problemas causados pela sua apropriação indevida (COCOZZA, 2007, p. 114).

O crescimento da cidade desvirtuou-se do projeto original, agregando em seu desenho bairros afastados do centro, e uma grande quantidade de vazios gerados pelo seu espalhamento. Isso tornou Palmas uma cidade com altos custos de manutenção, tendo que construir uma grande infraestrutura viária, de saneamento e de transporte para uma população pequena e não concentrada (COCOZZA, 2007, p. 114-115).

Quando fossem abertas todas as quadras na área do plano, calculava-se que poderiam viver ali com todo conforto e estrutura, cerca de um milhão e duzentos habitantes. Na parte sul e norte já estavam previstas áreas de expansão, que poderiam depois de desenvolvida a área do plano, ser novas opções de ocupação para abrigar novos moradores. A ação do governo fez com que a expectativa de

formação da cidade, por etapas e cadenciada, onde a infraestrutura seria construída à medida que a malha fosse se expandindo, foi substituída por uma ocupação espalhada. O que deveria acontecer em 20 anos demorou 10 e até hoje se paga por esta ação dos gestores. Segundo dados da prefeitura de Palmas, o item “urbanismo” é responsável por 40% dos gastos anuais do orçamento municipal, incluindo as altas taxas de manutenção dos espaços verdes (COCOZZA, 2007, p. 115).

Taquaralto foi o início da ocupação fora dos perímetros da cidade planejada. Atualmente, é a principal cidade satélite, uma alusão as de Brasília, com uma infraestrutura urbana constituída, se consolidando como ponto de desenvolvimento industrial (COCOZZA, 2007, p. 132).

Próximo a Taquaralto, os Jardins Aurenys, nome “carinhosamente” doado pelo então governador Siqueira Campos para homenagear a sua esposa, foi o início do maior impacto ambiental e urbanístico causado ao plano de Palmas. O novo distrito ao sul ocupou uma área próxima a um fundo de vale, desprovida de infraestrutura, e abrigando a população mais carente. O amparo do Estado veio através de um lote, um pedaço de terra, uma parcela de sonho onde a infraestrutura mínima necessária de habitabilidade não se fazia presente. Tal ocupação teve início em 1990, quando a cidade poderia abrigar todos esses moradores de forma humana e com qualidade, nas inúmeras quadras a serem abertas pelas empreiteiras que rasgavam o cerrado (COCOZZA, 2007, p. 133).

Com base em documentos encaminhados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos (SEMASP) e demais documentos existentes no Gabinete da Promotoria de Meio Ambiente da Capital (25ªPJC), tem-se um levantamento sobre os loteamentos irregulares já identificados em Palmas.

Um dos primeiros loteamentos irregulares da capital tocantinense, o Loteamento Setor Santo Amaro, localizado na região norte da cidade, originou-se no início do ano de 2000, em decorrência do micro-parcelamento irregular de chácaras, as quais os responsáveis pelas mesmas possuíam apenas Licença de Operação

(LO) concedida pelo Governo do Estado do Tocantins, com o intuito do fortalecimento das atividades agrícolas pelos então ocupantes. Tal ocupação irregular deveu-se pela proximidade com o plano urbanístico de Palmas, bem como pelo baixo custo dos lotes que eram fornecidos na época.

Atualmente, o loteamento Santo Amaro possui aproximadamente 300 (trezentas) edificações, em sua maioria, de uso residencial, apesar de não possuir infraestrutura, contando apenas com sistema de abastecimento de água e rede de energia com iluminação pública.

Esse loteamento possui uma área de intervenção abrangente, constituída pelas ocupações irregulares dos loteamentos Fumaça, Shalom, Água Fria, Santo Amaro e APMs (Áreas Públicas Municipais) irregularmente ocupadas, compreendendo áreas entre as Quadras ARNOs 41, 42, 43, 44, 61, 71, 72, 73, APP do Córrego Cachimbo, Shalom, Água Fria e Fumaça.

Outro exemplo de loteamento irregular é o loteamento Taquaruçuzinho, distante cerca de 30 km de Palmas, instalado no Distrito de Taquaruçu, próximo à Área de Preservação Ambiental (APA) do Córrego Taquaruçuzinho, na parte oeste do perímetro urbano do distrito.

Este loteamento apesar de se localizar em uma área de forte apelo turístico, vive todos os problemas sociais referentes à moradia, possuindo famílias em risco social. Sendo um outro exemplo de loteamento irregular na cidade, conta com mais de 380 domicílios e 467 famílias de baixa-renda instaladas e residindo no distrito, sem possuírem casa própria, vivendo em habitações insalubres, barracos e habitações precárias.

Em ações fiscalizatórias diversas, o poder público municipal constatou diversos outros loteamentos clandestinos, instalados tanto na área norte, quanto na área sul da capital. Esses loteamentos são recentes e menores que os do Santo Amaro e Taquaruçu, contando com um número pequeno de residências (não mais que cinquenta residências construídas ou ainda em construção).

Devido à recente identificação desses loteamentos, os entes públicos municipais emitiram embargos administrativos para a parada das construções e também notificações para que os responsáveis pelos mesmos, direcionem-se aos setores responsáveis a fim de iniciar os procedimentos para a regularização do empreendimento.

As autuações administrativas, encaminhadas ao Ministério Público Estadual, motivaram pedidos de aberturas de inquéritos policiais para apuração do ilícito penal relativo a cada loteamento constatado.

A documentação advinda dos órgãos públicos municipais constatou a existência da implantação dos seguintes loteamentos advindos do parcelamento ilegal do solo na região norte de Palmas:

1. Loteamento da Chácara nº 06, (Chácara Las Vegas), na Cabeceira do Córrego Cachimbo;
2. Chácara Brilho Celeste;
3. Chácara Santa Isabel (Gleba Jaú, 6ª etapa, Vila União);
4. Chácara Represa nº 51;
5. Chácara Palmas nº 04, nas proximidades do Setor Santo Amaro;
6. Chácara Resplandecer do Sol, próximo ao Córrego Cachimbo (Loteamento Betel);
7. Chácara Brilho Celeste (Gleba Jaú, 6 etapa, Vila União);
8. Chácara Santo Antônio, próximo ao Córrego Cachimbo (Loteamento Betel);

9. Loteamento Bom Jesus ou Betel;

10. Loteamento nas proximidades do Jardim Santa Helena e no Jardim Santa Bárbara;

11. Chácara Água Fria nº 41 (Chácara da Maíra);

12. Chácara Olhos D'água, setor Lago Norte.

A mesma documentação dos órgãos públicos municipais constatou ainda a existência dos seguintes loteamentos instalados na área sul de Palmas:

1. Loteamento Morada do Sol e sua área de entorno (Áreas Verdes 109 e 112);
2. Loteamento dos Lotes 106, 107 e 108 da Gleba Tiúba (Sítios Ecológicos Belo Horizonte e Vista Alegre);
3. Loteamento Santa Fé (Parte do Lote 41), região de Taquaruçu;
4. Loteamento Setor Irmã Dulce;
5. Loteamento Área Verde do Setor Sol Nascente;
6. Loteamento nas proximidades do Clube ASSEMP.

Foram constatados também loteamentos instalados na área Leste de Palmas, sendo eles:

1. Loteamento Áreas Verdes, Chácaras 48 e 49;
2. Loteamento Marmelada, Km 10 da Rodovia TO-020;

3. Loteamento da Chácara 25, Km 02 da Rodovia TO-050.

Constata-se que apesar de sua recente história, a capital tocantinense já conta com um considerável número de ocupações irregulares e sofre com todas as repercussões ambientais de tais ocupações.

A exclusão social é um dos principais marcos do processo de urbanização das cidades que possui uma visão econômica capitalista, pois acaba empurrando os mais pobres para áreas de menor valor econômico, ou seja, essas áreas são denominadas áreas de riscos, sem serviços e infra estrutura adequada. Entretanto, acaba acarretando que essas pessoas ocupam áreas livres. Áreas que deveriam ser destinadas à proteção ambiental que vem a ser a áreas de preservação permanente, áreas públicas municipais que são compostas pelos (parques, jardins, escolas e outras), áreas reservadas para o escoamento natural das águas pluviais e muitas vezes com grande risco a saúde e o bem estar, acarretando assim em um maior problema na parte sócio-ambiental das cidades (FERREIRA et al., 2004, p. 48).

É importante destacar que no processo de urbanização, o sistema de drenagem se torna um dos mais sensíveis problemas do processo de urbanização, tanto na parte de esgotamento das águas pluviais quanto em razão da interferência com os demais sistemas de infraestruturas, além de que, com a retenção da água na superfície do solo, surgem diversos problemas que afetam diretamente a saúde e a qualidade de vida da população (FUNASA, 2004, p. 290). No tocante ao parcelamento do solo urbano, cabe ressaltar que este é regulado pela Lei Federal nº 6766/79, que tipificou em seus artigos 50 a 52, o parcelamento ilegal do solo como um delito contra a administração pública.

A questão também é tratada pela Resolução CONAMA nº 001/86, alterada pelas Resoluções 011/86 e 237/97, que exigem expressamente o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para projetos urbanísticos acima de 100 ha, em áreas de importância do ponto de vista ambiental e menores que 100 ha, deixando a critério do órgão ambiental a exigência de outra modalidade de estudo de impacto ambiental.

A avaliação da qualidade do meio ambiente com ênfase nos ecossistemas direta ou indiretamente relacionados com os recursos naturais atingidos pelas ocupações irregulares deve ser realizada visando a propositura de medidas mitigadoras e de ações de conservação ambiental para as áreas ambientalmente atingidas, considerando o equilíbrio ambiental como premissa básica para o desenvolvimento dos municípios em relação às suas políticas públicas urbanísticas e sociais.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A metodologia é a responsável por indicar ao pesquisador o caminho mais adequado a seguir, é com base na metodologia escolhida, que o aluno estabelece a trajetória a ser percorrida durante sua pesquisa, servindo ainda para a definição dos objetivos do trabalho. Resumindo, é por ela que se determina o modo de pensar de cada pesquisador.

Assim, em relação à sua natureza, o presente trabalho será desenvolvido sob a forma de pesquisa básica, com o objetivo de gerar conhecimentos novos para o avanço da ciência, sem aplicação prática prevista (GIL, 1994).

A pesquisa objeto desse trabalho será modelada sob a forma de um estudo de caso, desenvolvido a partir de pesquisa documental e bibliográfica, apoiada em pesquisa de campo embasa na análise documental e observação direta intensiva realizada a partir de visitas *in loco*, em alguns dos loteamentos clandestinos identificados em Palmas, sendo que esta observação utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar (LAKATOS e MARCONI, 2001, p. 107).

No tocante à forma de abordagem do problema, este estudo será realizado como uma pesquisa qualitativa, visto que considera a existência de uma relação entre o mundo e o sujeito que não pode ser traduzida em números. Nesse tipo de trabalho, a pesquisa mostra-se descritiva, pois o pesquisador tende a realizar uma análise indutiva dos dados levantados (GIL, 1994).

Sob o ponto de vista dos objetivos, será realizada uma pesquisa exploratória, cujo objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, mediante levantamento bibliográfico e análise documental. Geralmente esse tipo de pesquisa é realizado como pesquisa bibliográfica ou estudo de caso. Sob esse critério, a pesquisa será ainda classificada como explicativa, vez que objetiva a identificação

dos fatores determinantes dos fenômenos, explicando o porquê das coisas, em geral, assumindo as formas de pesquisa experimental e pesquisa *ex-post-facto* (GIL, 1994).

Por fim, em relação aos procedimentos técnicos adotados, será realizada pesquisa bibliográfica, elaborada com base em material já publicado em livros, artigos, periódicos, Internet, etc. e pesquisa documental, elaborada com base em material que não recebeu tratamento analítico (GIL, 1994).

Portanto, considerando-se a classificação da pesquisa criada por Gil e Lakatos, o presente estudo será realizado através de um estudo de caso, fundado em pesquisa básica, qualitativa, exploratória, explicativa, documental, bibliográfica e de observação direta intensiva.

3.1 Caracterização da organização, setor ou área

O universo desse estudo compreende os loteamentos irregulares e clandestinos identificados no Município de Palmas, já que a pesquisa visa abordar a questão dos loteamentos irregulares e clandestinos e suas repercussões ambientais para a cidade de Palmas.

Sobre a cidade, resta destacar que esta é a capital do Estado do Tocantins, cidade que possui as mais importantes taxas de crescimento demográfico do Brasil nos últimos dez anos, recebendo pessoas de praticamente todos os estados brasileiros. Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município atingiu um crescimento populacional de mais de 110% em 2008 comparando com a população residente em 1996, saindo dos 86.116 habitantes para uma estimativa de 184.010 habitantes, segundo pesquisas divulgadas pelo IBGE (Prefeitura de Palmas, 2012).

3.2 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

Esse estudo utiliza os instrumentos de pesquisa comum às pesquisas desse tipo, sendo utilizada pesquisa bibliográfica, elaborada com material já publicado na forma de livros, artigos e periódicos, somada à pesquisa documental, realizada a partir de estudos embasados em material que ainda não recebeu tratamento analítico e conversas informais com alguns representantes do poder público municipal.

A pesquisa documental realizada nesse estudo caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, sendo que a documentação analisada foi extraída dos procedimentos administrativos instaurados pela Promotoria de Meio Ambiente e que são instruídos com a documentação encaminhada pelas Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Meio Ambiente e Serviços Públicos e também por Laudos Periciais realizados pelo Instituto de Criminalística e por material extraído dos inquéritos policiais instaurados pela Polícia Civil.

As análises documentais realizadas nessa pesquisa levam à conclusão que esta possui estratégia documental, vez que se utiliza apenas de fontes documentais, constituída por dados obtidos junto a livros, revistas, documentos legais, arquivos em mídia eletrônica e procedimentos judiciais e administrativos.

Para a obtenção dos resultados da pesquisa foi confeccionada uma tabela simples, feita em Excel, onde foram relacionadas questões como infraestrutura adequada, saneamento básico, serviços prestados, drenagem e qualidade de vida e os loteamentos irregulares identificados no Município.

Nessa mesma tabela também foram relacionadas as repercussões ambientais mais recorrentes em cada um dos loteamentos identificados na cidade.

No total, foi analisado um conjunto de 21 (vinte e um) procedimentos administrativos instaurados pela 25ª Promotoria de Meio Ambiente da Capital, sendo

que deste total, 8 (oito) constituem Peças de Informação, instauradas de 2009 até 2011, 3 (três) são Procedimentos Preparatórios, instaurados de 2009 a 2011 e 10 (dez) constituem Inquéritos Civis Públicos e foram instaurados entre os anos de 2010 a 2011.

Esse conjunto de procedimentos forneceram os seguintes documentos analisados: 180 (cento e oitenta) ofícios, sendo que destes, 67 (sessenta ofícios) foram encaminhados pela Promotoria, requisitando informações e diligências, 49 (quarenta e nove) ofícios foram encaminhados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação e 64 (sessenta e quatro) ofícios foram encaminhados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos.

Além dos ofícios, foram analisados 29 (vinte e nove) relatórios, sendo que destes, 8 (oito) foram realizados pelo CAOMA (Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente), 12 (doze) pela equipe de fiscalização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos e 9 (nove) pela equipe de fiscalização da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Também foram analisados 5 (cinco) leis federais, 3 (três) leis municipais, 16 (dezesesseis) laudos periciais elaborados pelo Instituto de Criminalística da Superintendência de Polícia Técnico-Científica, 9 (nove) pareceres técnicos elaborados pela Diretoria de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação e 19 (dezenove) pareceres técnicos elaborados pela Diretoria de Meio Ambiente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Públicos, 8 (oito) inquéritos policiais em trâmite junto à Delegacia Estadual de Crimes Contra o Meio Ambiente e Urbanismo (DEMA) e o andamento judicial de 4 (quatro) ações civis públicas e 3 (três) ações penais instauradas para a responsabilização dos responsáveis pela implantação de alguns loteamentos irregulares e clandestinos na cidade de Palmas.

Os procedimentos de coleta e de análise de dados compreenderam inicialmente o levantamento documental feito a partir dos dados primários obtidos mediante os procedimentos administrativos (peças de informação, procedimentos

preparatórios e inquéritos civis) instaurados pela 25ª Promotoria de Justiça da Capital, com atribuição na área de meio ambiente e urbanismo.

Também foram feitas visitas *in loco* em alguns dos loteamentos clandestinos identificados em Palmas, bem como análises dos inquéritos policiais instaurados especificamente para a investigação dos responsáveis pela instauração desses loteamentos irregulares e clandestinos e análise dos processos judiciais instaurados para apuração legal desses loteamentos irregulares e/ou clandestinos.

A análise dos dados ainda considerou algumas matérias televisivas sobre o Plano Diretor de Palmas, juntamente com a tabulação das informações extraídas no material documental e na conversa informal com representantes do poder público municipal e com o próprio promotor de meio ambiente responsável pela investigação dos loteamentos identificados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao longo do processo de urbanização nacional é possível observar que o surgimento das cidades, independentemente de serem grandes ou pequenas, é o fator preponderante ao aparecimento de problemas relacionados ao meio ambiente.

No Brasil é de conhecimento público que uma grande parcela dos gestores municipais não dá a importância necessária às questões de urbanismo e meio ambiente, fato comprovado pelo baixo índice de saneamento básico eficientemente implantado nas cidades brasileiras.

O Município, parte integrante da estrutura federativa nacional é um dos principais responsáveis pela manutenção do meio ambiente local, vez que está incumbido de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, devendo primar pelo desenvolvimento urbano, de modo a garantir o ordenamento pleno das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No tocante à regularização de áreas municipais ocupadas irregularmente cabe destacar que sua plena regularização engloba três áreas, jurídico, administrativo e urbanístico. Em relação às providências de caráter urbanístico estão as intervenções físicas, tais como a solução de situações de risco, a oferta de infraestrutura e de novas moradias. Quanto às providências de caráter jurídico estão o equacionamento da base fundiária e a legalização da posse dos moradores, de modo a proporcionar o seu ingresso no registro de imóveis e quanto às providências de caráter administrativo estão a oficialização de logradouros, a inscrição dos imóveis nos cadastros municipais, a definição de normas de urbanização e construção entre outras providências locais.

Com base na documentação analisada é possível constatar que o Município de Palmas vem enfrentando uma série de problemas decorrentes da instalação de

loteamentos irregulares ou clandestinos em seu território, advindos em parte, pela desenfreada especulação imobiliária observada na cidade, que conta com grandes vazios urbanos que além de encarecerem a ocupação territorial, servem como justificativa para a proliferação de empreendimentos imobiliários irregulares.

A documentação analisada permite verificar que as ocupações irregulares de Palmas estão instaladas em sua maioria na região norte da cidade, que conta com 12 loteamentos irregulares, além dos 6 loteamentos observados na região sul e outros 3 loteamentos na região leste.

As ocupações irregulares identificadas, foram ocupadas de modo irregular e desordenado, gerando impactos ambientais que devem ser tratados com rigor pela gestão pública, independentemente de sua regularização jurídica ou administrativa, notadamente quando se trata de ocupações instaladas em áreas de preservação permanente.

Uma das medidas a ser adotada nos casos de ocupação em áreas de preservação permanente é a desocupação dessas áreas, com a derrubada das construções identificadas, o que possibilita aos gestores, uma melhor observação quanto à degradação ambiental constatada, permitindo que sejam definidas as ações a serem adotadas para a recuperação ambiental dessas áreas, de modo a garantir o seu uso de acordo com sua destinação original e evitar a ocorrência de novas invasões.

Em relação aos adquirentes dos lotes de parcelamentos clandestinos, cabe destacar que, muitas vezes, estes exigem da municipalidade a regularização dos empreendimentos ilícitos, pressionando o Poder Público, ao invés de buscarem a solução juntamente com os loteadores, verdadeiros responsáveis por quaisquer ressarcimentos cabíveis em relação a essas áreas e seus adquirentes.

Em Palmas, a questão relativa à especulação imobiliária se mostra como uma das principais responsáveis pelo aumento dos loteamentos clandestinos visto que a população de baixa renda, principal moradora dessas áreas clandestinas não

consegue acesso aos imóveis comercializados pelas grandes incorporadoras imobiliárias da cidade, que praticam preços exorbitantes, além de disponibilizar uma pequena oferta de imóveis por vez. Esse fato é comprovado pela preponderância de loteamentos irregulares instalados na região norte da cidade, região conhecida por abarcar a maior parte da população de baixa renda do município.

Considerando a importância de debater o assunto de modo positivo, a inclusão de um Registrador Imobiliário na equipe interdisciplinar responsável pela execução do projeto de regularização, pode vir a evitar a inaptidão dos títulos apresentados ao Oficial Imobiliário competente, ajudando a evitar muitos retrabalhos no processo de regularização fundiária, ficando a compreensão da situação jurídica da área a ser regularizada, verificável pela Matrícula Imobiliária, já que o Registrador Imobiliário tem duas funções, agindo como garantidor da segurança jurídica, conservando na matrícula e informando através de Certidões, a situação jurídica do bem e agindo como profissional do direito que indica às partes interessadas, o caminho a ser seguido, conforme a norma legal.

O registro imobiliário caracteriza em relação aos imóveis urbanos, a propriedade informal, que é aquela originária dos loteamentos ilícitos, que se dividem em clandestinos e irregulares, que apresentam uma característica fundamental, que é a irreversibilidade, conceito dado por LOUREIRO (2003, p.38-41), que define os loteamentos irregulares como sendo *“aqueles que, embora aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, fisicamente não são executados, ou são executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação”*. O mesmo autor também conceitua os loteamentos clandestinos como sendo *“aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí, não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessários”*.

O mesmo autor ainda destaca alguns tipos de irregularidades observados na regularização fundiária, vez que essa regularização busca sanar as irregularidades que, ao tempo da implantação desses loteamentos, impediam seu registro, sendo estas: loteamentos ou parcelamentos clandestinos, que são aqueles que não têm

projeto aprovado pela municipalidade e, por consequência, também não têm registro imobiliário, os loteamentos ou parcelamentos irregulares, sendo estas divididas em formal, que originam loteamentos que, apesar de terem projetos aprovados, não lograram registro imobiliário por defeito ou falta na documentação, que muitas vezes envolvem loteamentos de glebas sem titulação em nome do loteador e material, que originam loteamentos que, apesar de terem sido aprovados e registrados, não cumpriram com as obrigações assumidas junto à municipalidade, especialmente no que se refere a não-realização, a contento, das obras de infraestrutura.

Cabe também destacar que a situação consolidada é aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio, sendo esta situação também conceituada segundo a Lei Federal nº 11.977/2009, que em seu artigo 47, inciso II, define a área urbana consolidada como sendo a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: drenagem de águas pluviais urbanas, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Uma forma de regularizar os loteamentos ilegais, a desapropriação poderá ser utilizada como medida complementar necessária ao processo de urbanização para a integração de assentamentos irregulares à estrutura das cidades, podendo a regularização fundiária ser de duas espécies: de interesse social, que é a regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda e de interesse específico, que é a regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social. Esse tipo também pode ser designado como regularização inominada, já que a Lei 11977/2009, não atribuiu um nome específico a ela, que é destinada a promover a regularização de antigos loteamentos instalados antes da vigência da Lei 6766/79, atual Lei de Loteamentos.

No tocante à regularização desses loteamentos, inúmeros desafios são observados, já que a depender das decisões adotadas, tragédias onde elevadas perdas humanas e materiais são constatadas, podem ser evitadas mediante a adoção de medidas preventivas postas em prática à custa de planejamento. O desafio que se coloca ao jurista e ao direito é a capacidade de ver a pessoa humana em toda a sua dimensão ontológica e não como simples e abstrato sujeito de relação jurídica. A pessoa deve ser colocada como centro das destinações jurídicas, valorando-se o ser e não o ter, isto é, sendo medida da propriedade, que passa a ter função complementar (LOBO, nº. 24, p. 152).

Consertar as grandes cidades brasileiras não será uma tarefa simples nem barata. Se adotarem a prevenção como estratégia, as médias e pequenas cidades, candidatas a serem grandes no futuro, podem obter resultados com menos esforços e recursos. Um caminho é a adoção de um plano diretor com regras e limites para a expansão urbana. Com um bom plano diretor, cidades novas podem orientar seu crescimento desde o início (SALOMÃO, nº. 2, p. 46-49).

Pelo exposto, verifica-se que apesar da irregularidade de certos loteamentos, existem formas de regularização para os imóveis urbanos, ainda que eivados de ilegalidade, clandestinidade ou irregularidade, já que o artigo 40 da Lei 6766/79, prevê que o Município regularize o parcelamento do solo no caso do proprietário/vendedor estar ausente ou ser inidôneo, podendo ainda, assumir a titularidade do domínio, via desapropriação, com a posterior expedição dos títulos aos posseiros, compromissários, etc.

Constata-se que a possibilidade de regularização existe, para qualquer imóvel no Brasil, basta que exista coragem e vontade por parte dos representantes do Poder Público.

Ainda que a cidade conte com um plano diretor que contém regras e limites para a expansão urbana, falta fiscalização por parte dos entes responsáveis pela gestão urbana municipal. Embora seja uma capital recente criada, Palmas tem visto a proliferação de loteamentos irregulares, que inclusive já ensejaram a proposição

de ações judiciais por parte do Ministério Público Estadual, que já instaurou três ações penais para a responsabilização penal dos loteadores e quatro ações civis públicas para responsabilização do ente público municipal omissos em relação à fiscalização pertinente em casos dessa natureza.

Todavia, as ações de combate a esses loteamentos têm sido apenas pontuais, propostas após a instalação destes, não sendo preventivas, que resultariam em um controle mais eficiente em relação às consequências provocadas por esses empreendimentos.

Cumpra alguns esclarecimentos em relação aos dois maiores loteamentos instalados em Palmas. Conforme a documentação analisada, no tocante ao Setor Santo Amaro cabe esclarecer que até hoje, embora tenham sido empreendidos esforços do poder público estadual e municipal no ano de 2011 para a sua regularização, chegando até a obter recursos federais para sua regularização e a implantação dos equipamentos urbanos imprescindíveis a qualquer loteamento regular, o Setor Santo Amaro ainda não foi efetivamente regularizado, não chegando sequer a ter sua área registrada junto ao Cartório de Registro Imobiliário da cidade.

Já em relação ao Loteamento Taquaruçu, cumpre destacar que a solução para sua ilegalidade está sendo tentada pela Prefeitura Municipal, que já providenciou a desapropriação da área, bem como a ampliação dos limites do Distrito para a inclusão da área desse loteamento como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), de modo a solucionar os problemas urbanos da população local, em sua maioria, de baixa renda.

O decorrer da pesquisa possibilitou verificar que a forma mais eficaz para se tentar a prevenção dos loteamentos clandestinos ou irregulares passa necessariamente por uma fiscalização planejada e adequada às especificidades do município, que contemple um diagnóstico completo em relação aos vazios urbanos e na ação imediata dos órgãos públicos assim que estes constatarem o parcelamento do solo ou de sua expansão.

É de fundamental importância o exercício do poder de polícia administrativo expresso nas notificações dos responsáveis, na lavratura dos autos de infração por danos ao parcelamento do solo e também pelos danos ambientais, além dos termos de interdição e/ou embargos das obras verificadas e na aplicação e cobrança efetiva das multas exaradas.

A apreensão dos materiais utilizados na implantação do parcelamento irregular, bem como na derrubada das construções identificadas, especialmente quando for constatado o delito ambiental também se mostram como medidas coercitivas e exemplificativas para esse tipo de empreendimento.

A aplicação de Termos de Ajustamento de Conduta, firmados no âmbito administrativo, com o Município ou Ministério Público, juntamente com a exigência da implantação de ações mitigadoras dos impactos constatados, por meio da elaboração de Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), juntamente com um trabalho educativo para a conscientização dos munícipes, demonstrando os prejuízos advindos da clandestinidade, também servem como formas de combate à proliferação desses loteamentos irregulares.

É possível concluir com base na documentação analisada, em relação às ocupações clandestinas de Palmas que foram identificadas ocupações desordenadas do solo, tendo sido verificada a multiplicação de construções edificadas sem critérios técnicos e em condições insalubres, com prejuízo ao meio ambiente e à saúde dos moradores, sendo estas de tamanhos variados, chegando até mesmo a imóveis com tamanho de mais 1000 m², comercializados para a população de alta renda, também vítima da ação criminosa dos loteadores.

Na grande maioria destes locais, observa-se um adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários, gerando um crescimento desordenado da cidade, com a marginalização dos habitantes destes loteamentos irregularmente instalados no município, levando ao incremento das desigualdades sociais, com reflexos na segurança da população da cidade como um todo.

O reparcelamento das áreas onde as ocupações ilegais foram instauradas, do mesmo modo que o parcelamento original, também é feito sem um planejamento adequado em relação às quadras, lotes e ruas, geralmente sem a destinação de espaços institucionais à instalação de postos de saúde, escolas, creches e postos policiais, gera a saturação dos equipamentos públicos dos setores vizinhos, dificultando a prestação de serviços públicos essenciais e demandando a movimentação de terra através de cortes e aterros e remoção de grandes áreas de cobertura vegetal, causando prejuízos para a estabilidade do solo, favorecendo a implantação de processos erosivos e assoreamento de cursos d'água.

A falta de regularização desses loteamentos impede a regularização das edificações, o que inviabiliza a fiscalização das construções pelos órgãos oficiais e gera a insegurança para referidas construções. Da mesma forma, a instalação de ligações inadequadas de energia elétrica e água também geram insegurança à toda a comunidade instalada nessas ocupações.

Cabe ainda ressaltar os problemas relacionados à coleta e deposição dos resíduos sólidos, na maioria das vezes, realizada sem qualquer critério, geralmente em terrenos baldios, áreas com processos erosivos ou ainda em leitos de cursos d'água, contaminando os solos e as águas vizinhas às áreas ocupadas.

Por fim, cumpre observar que o resultado dessas ocupações realizadas ilegal e clandestinamente termina por marginalizar seus moradores, além de degradar consideravelmente o meio ambiente local e circunvizinho, fatos que deixam as obrigações da Administração Pública relativas às ações ligadas à justiça social e à prestação de um mínimo de dignidade aos munícipes, extremamente onerosas.

5 CONCLUSÕES

A questão dos loteamentos irregulares tem se mostrado um grave problema a ser enfrentado por administradores e administrados já que se trata de um fenômeno social que tem se mostrado generalizado por todo o país.

Sendo um fenômeno social, a regularização fundiária demanda um trabalho multidisciplinar a ser realizado por profissionais com conhecimentos em diversos ramos do campo científico, num processo oneroso aos cofres públicos, aos loteadores e demais entes envolvidos.

O processo de segregação socioespacial na capital tocantinense iniciou-se à época da construção da cidade, tendo sido promovido pelo poder público estadual e perdurando após a promulgação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, ou do Plano Diretor Participativo, amplamente debatido pela população e poder público municipal e promulgado no ano de 2007.

A falta de uma política habitacional estabelecida a partir das necessidades locais identificadas pelo poder público considerando a iniciativa privada e os municípios, também fomentou, como de fato ainda fomenta, os loteamentos clandestinos utilizando áreas inadequadas.

A falta de punição aos responsáveis pelos loteamentos irregulares mais antigos da cidade, aliada à falta de políticas públicas e educacionais referentes aos problemas sócio-ambientais advindos da instalação dessas ocupações irregulares, também servem como justificativa para a continuidade desse tipo de ocorrência.

A observação visual feita *in loco* em alguns desses loteamentos irregulares permite concluir que é grande a desigualdade social na cidade, posto que nesses locais, faltam o saneamento básico, a drenagem das águas pluviais, a pavimentação asfáltica, entre outros equipamentos urbanos, sendo que estes problemas também

podem ser observados em outras áreas da cidade localizadas dentro do perímetro urbano, comprovando que estes problemas não estão presentes apenas dos setores irregulares.

As consequências ambientais decorrentes da instalação desses loteamentos irregulares é a poluição de nascentes e mananciais, a degradação das áreas de preservação permanente e proteção ambiental, a derrubada de árvores nativas como o pequiheiro e os buritis, graves prejuízos à biodiversidade local, com o comprometimento do abastecimento de água municipal, devido à instalação de loteamentos em áreas próximas ao local onde é retirada a água para abastecimento da cidade.

Além desses impactos, também se verificou que em muitos desses loteamentos ocorreu o aumento da erosão, com o conseqüente carreamento de resíduos para os ribeirões e cursos d'água, a contaminação das águas, o aumento no volume dos resíduos sólidos descartados em desrespeito à legislação ambiental, com a conseqüente contaminação dos solos onde se instalaram tais loteamentos.

Cumprir destacar também que essas ocupações irregulares não ocorrem apenas nas áreas de invasões, mas podem estar associadas às possíveis aprovações indevidas de loteamentos, à falta de legislação ou ao descumprimento da mesma, sendo que ao longo da história de Palmas, é possível constatar que o próprio poder público patrocinou algumas invasões, com o objetivo de manter a população de baixa renda às margens do perímetro urbano da capital planejada.

O aumento desses loteamentos irregulares também pode ser atribuído à ineficiência do poder público que muitas vezes não possui o efetivo necessário a uma fiscalização eficiente, integrada entre os diversos órgãos municipais responsáveis pela identificação e fiscalização das ocupações, de modo a que sejam evitados transtornos relacionados à regularização fundiária.

Nos casos em que os loteamentos irregulares abrangem as APPs e APAs, verifica-se a ocorrência de impactos negativos ao meio ambiente físico, químico,

biológico e antrópico, numa demonstração de que uma ocupação e uso de solo feita sem considerar a legislação ambiental compromete a qualidade ambiental e conseqüentemente, a qualidade de vida de toda a população municipal.

A pesquisa mostra que é imprescindível que o município estabeleça políticas públicas que sejam de fato, comprometidas com o social e o ambiental, de modo a refletir a nova mentalidade do gestor público consciente da importância do seu papel e das necessidades de seus administrados.

A sensibilização dos órgãos competentes pela fiscalização ambiental e urbanística e a sociedade em geral pode contribuir para o subsídio de políticas públicas locais relacionadas à tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento sustentável da cidade de Palmas.

A identificação dos loteamentos irregulares e clandestinos na capital tocaninense demonstra que estes não constituem apenas um ato criminoso de desrespeito à legislação urbanística e ambiental, mas também, à falta de políticas públicas efetivamente capazes de coibir a ocorrência dos danos ambientais identificados nesses setores irregulares.

A inexistência de produção e oferta de moradias acessíveis à população carente somado ao fato das legislações urbanas e ambientais serem complexas e exigentes são causas dos padrões de uso e ocupação do solo que inviabilizam o acesso dessas camadas carentes à uma moradia digna.

Tal fato causa ainda o assoberbamento de setores considerados ambientalmente fragilizados, em sua maioria, formados por áreas protegidas por lei e desprezadas pelos setores imobiliários, demonstrando que a questão ambiental urbana é primeiramente, um problema advindo de uma política pública ineficiente e que impossibilita o acesso da maioria da população a moradias adequadas, em locais de localização apropriada sob a ótica ambiental e com a oferta de infraestrutura e serviços urbanos legalmente estipulados.

A regularização sem a interrupção do ciclo da instalação das ocupações irregulares além de servir como renovação do sofrimento da população envolvida, também provoca a multiplicação permanente da demanda por recursos públicos.

Soma-se a isso, a desconfiança gerada pela regularização das ocupações irregulares, posto que em muitos casos, essa regularização é vista como uma forma de incentivar e perpetuar a instalação desses loteamentos ilegais.

6 RECOMENDAÇÕES

A pesquisa mostrou a importância do município estabelecer políticas públicas que sejam de fato, comprometidas com o social e o ambiental, de modo a garantir o desenvolvimento socialmente e ambientalmente responsável.

O gestor público deve manter uma mentalidade consciente da importância do seu papel e das necessidades ambientais de seus administrados, vez que a manutenção de um meio ambiente preservado passa por um gestor público que incentive ações de preservação ambiental.

Assim, com base nas análises realizadas ao longo dessa pesquisa, recomenda-se ao poder público municipal:

- que a aprovação de loteamentos somente seja realizada após a apresentação de EIA/RIMA por parte das incorporadoras e/ou empreendedoras imobiliárias;

- que sejam implementadas medidas efetivas para aumentar a fiscalização dos loteamentos irregulares e clandestinos;

- que imediatamente após serem constatados os loteamentos irregulares e clandestinos, sejam os responsáveis localizados e responsabilizados, nas vias administrativas, civis e penais, de modo a que essa rápida responsabilização sirva como meio de impedir a proliferação do parcelamento ilegal do solo;

- que sejam tomadas medidas urgentes para a derrubada dos imóveis construídos nesses locais de ocupações irregulares e clandestinos, de modo a que essa medida punitiva sirva como forma de impedir a rápida instalação de outros moradores e o crescimento dessas ocupações ilegais.

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya; BARREIROS, Mário Antonio Ferreira. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, São Paulo, 1998, BT/PCC/201. ISSN 0103-9830. (p. 2-29).

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio, et. al. **Regularização da Terra e da Moradia – O que é e como implementar**. São Paulo, Instituto Polis, 2002. Disponível em: <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/programas/0004>>. Acesso em: 19 set. 2011, 16:30:30.

ALVES FILHO, Francisco; AQUINO, Wilson e TEIXEIRA, Rafael. A mesma cena. E cada vez mais dor sob os destroços. Parte 1. **Revista Istoé Independente**. Edição nº 2149, 14 jan. 2011. Brasil Especial. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/119998_A+MESMA+CENA+E+CADA+VEZ+M+AIS+DOR+SOB+OS+DESTROCOS+PARTE+1> Acesso em 29 set 2011, 21:30:30.

BARROS, M. V. F; SCOMPARIM, A; KISHI, C. S; CAVIGLIONE, J. H; ARANTES, M. R. L; NAKASHIMA, S. Y; REIS, T. E. S. **Identificação das ocupações irregulares no fundos de vale da cidade de Londrina/PR por meio de Imagem Landsat 7**. Curitiba – PR: UFPR, 2003. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewFile/3350/2686>. Acesso em 19 out. 2011, 22:30:30.

BERGAMO, E. P. Legislação ambiental e urbana: a necessidade do planejamento ambiental em bacias hidrográficas urbanizadas na escala municipal. **Geonordeste. Núcleo de Pós-Graduação em Geografia – NPGeo**. Universidade Federal de Sergipe – UFS, ano XV. Nº 1 (p. 2-40), 2006.

BRAGA, Ricardo Augusto Pessoa. Avaliação de impactos ambientais: uma abordagem sistêmica. **Geografia & Questão Ambiental**. Terra Livre 3. São Paulo: Marco Zero-AGB, 1988. (p.64-74).

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

BRASIL. **Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Poder Executivo, Brasília:DF, 20 dez. 1979.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental.

Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Poder Executivo, Brasília:DF, 17 fev. 1986.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (**Estatuto da Cidade**). Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei Federal N.º 11977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida – Pmcmv e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Altera o Decreto-lei 3365, de 21 de junho de 1941, as leis 4380, de 21 de agosto de 1964, 6015, de 31 de dezembro de 1973, 8036 de 11 de maio de 1990, e 10257, de 10 de julho de 2001 e a Medida Provisória 2.197-43, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Poder Executivo, Brasília:DF, 07 jul. 2009.

CARRIJO, B. R; BACCARO, C. A. D. Análise sobre a erosão hídrica na área urbana de Uberlândia – MG. **Revista On Line. Pós-Graduação em Geografia.** Instituto de Geografia – Caminhos de Geografia – UFU – MG. 2000 (p. 1-18).

CARVALHÊDO, Wlisses dos Santos; LIRA, Elizeu Ribeiro. Palmas Ontem e Hoje. Do interior do Cerrado ao Portal da Amazônia. **OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia**, v.1, n.2, p.51-73, jul. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALHEIRO, F. Urbanização e alterações ambientais. .In: TAUKE, S. M. **Análise ambiental: uma visão interdisciplinar.** São Paulo: Unesp/Fapesp. 1991. (p. 88-99).

CAVALCANTE, M. do E. S. R. **O movimento separatista do Norte de Goiás (1822-1988).** Goiânia: UCG, 2003.

CHAGAS, I. S. **Crescimento urbano e descaracterização ambiental do igarapé Pricumã nos bairros Pricumã e Cinturão Verde na cidade de Boa Vista – RR.** Boa Vista, 2005. 65 p. Monografia (Especialização) Recursos Naturais. Universidade Federal de Roraima.

COCOZZA, Glauco de Paula. **Paisagem e unidade: os limites do projeto urbano na conformação de lugares em Palmas.** Tese de Doutorado, FAUUSP, São Paulo, 2007.

COZETTI, N. Lixo- marca incômoda da modernidade. Revista Ecologia e Desenvolvimento. Nº 96. Rio de Janeiro, 2001. (p. 10-12).

FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia. (coord. e co-autores). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERREIRA, D. F; SAMPAIO, F. E; SILVA, R. V. C. **Impactos sócio-ambientais provocados pelas ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental – Goiânia – GO**. Pós-Graduação em Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Goiás – SENAI – CETRESG. Goiânia – GO, 2004.

FULGÊNCIO, Tito. **Direitos de vizinhança**. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

FUNASA. Manual de saneamento. Brasília, 2004.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19ª. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Formação sócio-espacial e a questão ambiental no Brasil. IN: BECKER, Berta K. et al. **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: Uhcitec, 1995. (p. 309-333).

GUERRA, A. J. T. Processos erosivos nas encostas. In: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. da (Org.). **Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. (p. 149-199).

GUERRA, A. J. T; CUNHA, S. B. (org.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. In: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=17&dados=1>. Acesso em: 19 mar. 2012, 18:37:30.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análise da PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2007**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/08_09_30_Pnad_PrimeirasAnalises_N10MT.pdf>. Acesso em: 22 set. 2011, 17:40:30.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos da Metodologia Científica**. SP: Atlas, 2001.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis: Vozes, 2007.

LIMA., C. A. A ocupação em áreas de mananciais na RMC – Região Metropolitana de Curitiba: uma análise da evolução do parcelamento do solo nos municípios de Pinhais, Piaraquara e São José dos Pinhais. In: MENDONÇA, F. (org.). **Cidade, ambiente e desenvolvimento: abordagem multidisciplinar de problemáticas socioambientais urbanas de Curitiba e RMC**. Curitiba – PR: UFPR, 2004. (p. 77-105).

LIRA, E. R. **A Gênese de Palmas –TO**. Presidente Prudente: MIMEO UNESP, 1995.

_____. **REGIÕES DO TOCANTINS. Regionalização ou Banalização do Conceito de Região**. In: Geografia Econômica do Brasil. (Orgs). SILVA, J. M. P. da, SILVEIRA, M. M. 1ªed. FCT/UNESP ISBN 25-902133-3-1, Presidente Prudente-SP: 2002.

LOBO, Paulo Luiz Neto. A repersonalização das relações de família. In: DEL'OLMO, Florisbal de Souza; ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim (coords.). **Direito de família contemporâneo e novos direitos: estudos em homenagem ao Professor José Russo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOTTA, D. M. Gestão do uso do solo. **Disfunções do crescimento urbano**. Volume 1. Instrumento de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa. Brasília, 2002.

OLIVEIRA, F. O. – **Um porto no sertão: cultura e cotidiano em Porto Nacional**. A (trans)formação histórica do Tocantins. Goiânia: UFG, 1992.

PALMAS. **Lei Municipal n. 368 de 17 de fev. de 1993**. Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Palmas/TO 2002.

PALMAS. **Lei Municipal n. 468 de 06 de jan, de 1994**. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do município, para fins urbanos. Prefeitura Municipal de Palmas/TO 2002.

PALMAS. **Lei Municipal Complementar n. 58 de 16 de set. de 2002**. Institui o Macro Zoneamento Territorial do Município de Palmas e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Palmas/TO 2002.

RESCHKE, L. M.; VARELA, L. S.; MORETTO, S. S.; SOMENSI, Simone. **Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de**

Porto Alegre. In: II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/LOTEAMEN.PDF>>. Acesso em: 29 set. 2011: 19:30:30.

SALOMÃO, Alexa. **O melhor é a prevenção.** Revista Exame, Rio de Janeiro, edição 985. Ano 45, nº 2. 09 fev. 2011.

VIOLA, E. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: Miriam Goldenberg (Org.). **Ecologia, ciência e política.** Rio de Janeiro, Revan: 1992.

APÊNDICES

Apêndice A

Análise dos equipamentos encontrados nos loteamentos irregulares e clandestinos de Palmas

Equipamento	Loteamentos																				
	Área Norte												Área Sul						Área Leste		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Infraestrutura adequada	N	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	S	N	S
Saneamento básico	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Serviços públicos (água e energia elétrica)	N	N	N	S	N	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	S	N	N	N	S	N
Drenagem de águas pluviais	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Qualidade de vida	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N	N	N	S	N	S	S

Apêndice B

Documentação analisada

Documentação analisada																	
Procedimentos = 21			Ofícios = 180			Relatórios = 29			Pareceres = 28		Legislação = 8		Laudos periciais = 16	Procedimentos judiciais = 15			
PI	PP	ICP	25ª PJC	SEDUH	SEMASP	CAOMA	SEDUH	SEMASP	SEDUH	SEMASP	Federal	Municipal	Laudos Perícia Técnica	Ação penal	Ação civil	Inquérito policial	
8	3	10	67	64	49	8	9	12	9	19	5	3	16	3	4	8	