

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

INTRODUÇÃO AO TEMA:

A irregularidade fundiária de áreas ocupadas no município de Palmas está presente no território desde o início do seu processo de implantação e entende-se como um dos grandes problemas a serem vencidos, utilizando dos instrumentos do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e de leis específicas que tratam do controle urbano e da regularização fundiária.

Ao longo dos anos, o processo de ocupação apresentou um forte crescimento periférico marcado pelo surgimento de bairros, setores, condomínios, entre outros, de maneira regular e irregular, propiciando uma distribuição fragmentada e descontínua do solo urbano – grandes parcelas de terras, com melhor localização, ficaram vazias e sem uso.

A concentração de terra urbana pelo mercado imobiliário, a ausência de uma política habitacional em escala capaz de atender ao crescimento populacional, o perfil socioeconômico da maior parcela de seus habitantes, sem a renda que permita o acesso à moradia no mercado formal, são características que acabam propiciando a busca por soluções improvisadas de acesso à moradia, com a construção de moradias em áreas impróprias, sem infraestrutura e sem condições de segurança e de acesso aos serviços públicos. Atualmente há um grande número de ocupações irregulares localizadas dentro e fora do perímetro urbano, ocupando uma porção significativa do território.

O município não pode ser refém do crescimento desordenado. A regularização fundiária vem como instrumento importante para o planejamento urbano e para viabilizar o acesso ao direito à moradia, tendo importância para o atendimento dos interesses particulares dos envolvidos e para o atendimento dos interesses públicos, melhorando a qualidade da cidade e oferecendo oportunidades à população de menor renda.

No atual Plano Diretor do Município de Palmas (2007) a Regularização Fundiária é conceituada como o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. Esta mesma conceituação é reafirmada na legislação específica que aprofundou a discussão do tema no âmbito do município, Lei nº 2.225, de 4 de janeiro de 2016.

Ou seja, o foco da política fundiária do município não está apenas na questão documental das áreas irregulares mas em garantir também o direito à moradia digna, com segurança da posse e urbanidade.

Dentre os regramentos da legislação de abrangência nacional que trata da regularização fundiária, uma grande alteração vem se processando no momento que se discute a Revisão do Plano Diretor de Palmas, trata-se da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. A MP revogou todo o capítulo que tratava da regularização fundiária na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, trazendo novas definições e procedimentos para a regularização fundiária no país.

Ausência de regularização fundiária

Durante as discussões da Revisão do Plano Diretor de Palmas, diversos assuntos foram tratados referentes ao tema da Regularização Fundiária: regularização de terras rurais e dos assentamentos, ocupação de áreas públicas e loteamentos irregulares na área urbana e rural da capital.

Foi bastante destacado pelos produtores rurais que a questão fundiária das propriedades do campo ainda são um grande gargalo, havendo muitas indefinições quanto aos processos de titulação. Estes procedimentos são do âmbito do Governo Estadual (por meio do ITERTINS – Instituto de Terras do Tocantins) e da União (por meio do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). O município foi cobrado a dar a devida atenção a esta realidade e de tentar organizar parcerias entre os diferentes órgãos executores da política fundiária rural.

Outro problema antigo, e que ainda persiste, é quanto à ocupação de áreas públicas – destinadas originalmente para equipamentos públicos e áreas verdes nas quadras aprovadas da cidade. Esta situação foi sendo consolidada ao longo dos anos, com as famílias construindo inicialmente com barracos e posteriormente promovendo melhorias habitacionais, murando os terrenos, construindo novas habitações, etc. Não há no município a frequência de novas ocupações de áreas públicas, mas existe a necessidade de definição da política pública para as áreas já ocupadas.

Um dos principais problemas pontuados pela comunidade tratou da situação dos loteamentos irregulares que surgiram ao longo dos anos, em especial os loteamentos com características urbanas nas áreas rurais – fora do perímetro urbano da cidade. Esse tipo de parcelamento, apesar de ser uma solução precária de moradia para as famílias de menor renda (em alguns casos), contribui com um processo de expansão urbana desordenada, influenciando de maneira negativa na sustentabilidade do município – ocupação esparsa; maiores custos com infraestrutura pública e oferta de serviços; etc.

Em 2012 (PRFS) já se identificava loteamentos clandestinos fora do perímetro urbano definido em lei, mas com uma ocupação ainda bastante baixa. Uma das áreas mais populosas era contígua à área urbana da Região Norte, o Setor Lago Norte. Esta ocupação passou por uma aceleração de

ocupação a partir de 2013 com a autorização para ligação de rede de água e o atendimento por outros serviços urbanos – energia elétrica, coleta de lixo e transporte público. Esta característica vem se estendendo na maior parte da região norte do município, próximo aos loteamentos/condomínios regulares implantados na Área de Interesse Turístico (AUIT) e dos loteamentos isolados – reconhecidos pelo Plano Diretor Participativo (2007). Grande parte das propriedades rurais desta área vem perdendo sua vocação de produção rural sendo utilizadas para chácaras de recreio ou mesmo parcelamentos clandestinos.

Com base nos levantamentos mais atuais realizados pela Equipe Técnica da Prefeitura, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, e do Ministério Público Estadual – MPE, foi demonstrado que há um avanço muito grande de ocupações irregulares com características urbanas, sem legalização e sem infraestrutura e equipamentos públicos, abrangendo diferentes classes de renda. O que apareceu de mais preocupante neste diagnóstico foi quanto à fragilidade ambiental envolvida, principalmente na região Leste da capital, envolvendo a APA Serra do Lajeado, o Parque Estadual da Serra do Lajeado, bem como os principais corpos hídricos responsáveis pelo abastecimento de água da cidade.

Na região do Taquarussu Grande, por exemplo, a Associação Água Doce fez um relato da situação do parcelamento irregular das propriedades rurais: *“Não existe mais módulo rural – há um processo de loteamento irregular – condomínios rurais – microparcelados até o Ribeirão Taquarussu, desmatando a mata ciliar e burlando a legislação.”*

De acordo com os apontamentos das reuniões comunitárias e setoriais, o poder público vem sendo omissivo por não promover uma fiscalização mais eficiente, não apenas no surgimento das novas áreas irregulares mas também no acompanhamento e controle das áreas já identificadas. A falta de punição aos promotores dos loteamentos irregulares faz parecer à população que são áreas aptas e propícias à ocupação urbana. Muitos loteamentos irregulares e clandestinos são comercializados por imobiliárias, com anúncios em panfletos impressos, em sites de venda de imóveis e nas redes sociais, com a emissão de documentos de compra e venda registrados em cartório, etc. – o que transmite um aparente ar de legalidade ao processo.

A discussão em torno dos loteamentos irregulares retoma necessariamente questões sobre o baixo adensamento urbano e a ocupação dos vazios urbanos, que foram definidos como temas prioritários do Plano Diretor Participativo (2007) e também nos estudos de crescimento urbano do Plano Palmas Sustentável (2015), sendo necessariamente observados nesta revisão. Qualquer decisão de ampliar o perímetro urbano compromete a sustentabilidade da cidade, ao mesmo tempo que deve ser elaborada uma política clara de como serão tratadas as áreas periurbanas, que ao longo do tempo vem perdendo suas características estritamente rurais. Neste viés, a zona periurbana não deve ser tratada como um todo homogêneo, havendo diferenciações conforme a localização e o interesse público e da comunidade.

No perímetro urbano, a política de regularização vem avançando, talvez não na velocidade que as comunidades envolvidas anseiam. As ações para a regularização fundiária são complexas e morosas, devendo ser traçados planos específicos de regularização para cada área, tratando das diferentes dimensões envolvidas (urbana, social, jurídica e ambiental).

Áreas como a Praça dos Anjos, Jardim Santa Barbara e Santo Amaro tiveram seu processo de regularização concluído. Outros já foram iniciados mas aguardam a transposição de diferentes obstáculos – Irmã Dulce, União Sul, Taquarussu 2ª Etapa, Loteamento Canaã, Setor Vista Alegre e Novo Horizonte, Jardim Taquari e Córrego Machado.

Conflitos fundiários e problemas urbanísticos

A regularização fundiária interfere em situações que ocasionam diversos conflitos, principalmente por tratar das questões de propriedade. Alguns desses conflitos afloraram nas reuniões com a comunidade com o apontamento dos conflitos fundiários, na cidade e no campo.

Uma realidade colocada pelos moradores da área rural de Palmas foi quanto aos conflitos decorrentes das áreas produtivas com as áreas de reserva ambiental, Áreas de Preservação Permanente (APP's) e unidades de conservação.

O mesmo se repete na área urbana com o choque entre a questão da propriedade de áreas classificadas como unidades de conservação, ou áreas onde não é permitida o parcelamento e a ocupação – as margens dos córregos, linhas naturais de drenagem, fundos de vales, etc. Em muitos destes locais há também conflitos quanto à questão da propriedade, com disputas jurídicas envolvendo os moradores, os antigos proprietários e o Governo do Estado – que promoveu desapropriações no passado. Em algumas localidades foram relatados casos de remoção de famílias, sem uma solução adequada para a questão de moradia – remoção de ribeirinhos (região norte), remoção de ocupações em programas habitacionais (Taquari e ARSE 131), etc.

Foi apontado ainda pela comunidade e permanência do conflito entre o Município e o Estado em relação à administração fundiária da cidade. Conflito que retoma a própria formação histórica de Palmas, não refletindo o cenário atual – as áreas que pertenciam ao Estado estão hoje, em grande parte, na posse de particulares, decorrente de um processo da venda de glebas e lotes, da dação em pagamento por serviços de infraestrutura ou indenizações, ou ainda por meio de decisões judiciais contra o Estado.

Na questão urbanística foi bem destacado pela população o problema com a ausência de infraestrutura e equipamentos públicos (dentre os mais mencionados constam: a coleta de lixo e a disponibilidade de linhas de ônibus), necessitando portando da regularização fundiária plena dos diversos loteamentos irregulares. Naqueles setores onde já havia a presença do poder público nas ações de regularização fundiária, o que foi relatado foi quanto à ineficiência na aplicação de recursos, a exemplo das intervenções no Córrego Machado e Santo Amaro.

Apareceram também situações que dizem respeito à questão produtiva e fiscal nas ocupações irregulares. Há uma grande dificuldade da regularização da documentação para instalação de negócios pela indefinição do zoneamento e das atividades permitidas, principalmente nas áreas fora do perímetro urbano. Na área urbana existem grandes dificuldades na instalação de empresas por conta da falta de documentação dos terrenos e da impossibilidade da regularização edilícia – impedindo a emissão de alvarás e habite-se. Apesar destas impossibilidades e deficiências há a cobrança do Imposto Territorial Urbano (IPTU) em terrenos sem documentação.

Planejamento das ações de regularização fundiária

Durante as discussões da revisão do Plano Diretor, uma das razões apontadas por alguns participantes com relação à baixa eficiência da prefeitura na regularização fundiária seria causada por conta da falta de planejamento das ações. As afirmações devem ser ponderadas e a crítica absorvida e avaliada, porém o poder público vem tentando realizar um planejamento que atinja a eficácia nesta área.

Em 2012 a Prefeitura de Palmas concluiu o seu Plano de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS), onde foi realizado um diagnóstico bastante aprofundado da questão fundiária em Palmas. O plano foi elaborado por uma equipe local de técnicos da própria prefeitura e contou com a assessoria de uma equipe multidisciplinar especializada na política de regularização fundiária e foi realizado em diferentes momentos – reuniões técnicas, coleta de informações, reuniões comunitárias, visitas *in loco*, aplicação de questionário socioeconômico, audiências públicas, etc. A proposta foi convertida em lei no ano de 2016 – Lei Ordinária nº 2.225, de 04/01/16.

O setor responsável pela execução desta política está inserido na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais (SEDURF), através da Superintendência de Regularização Fundiária. O departamento vem acumulando experiência para a realização dos trabalhos de regularização fundiária nas suas diferentes dimensões (urbana, jurídica, social e ambiental), e é responsável pelas atividades técnicas e pelo atendimento às famílias. Para avançar mais nesta política, faz-se necessária a ampliação da estrutura técnica e logística, condizente com a dimensão do problema.

No PRFS estão delineados os critérios gerais e os procedimentos para a regularização fundiária, bem como os principais instrumentos jurídicos que o município pode utilizar para legalização das áreas. Apesar de ser um avanço, não retira a necessidade de elaboração de novas leis municipais (que autorizem desafetações e mudanças de uso do solo, por exemplo).

Dentre os instrumentos do Plano Diretor que tratam da regularização fundiária, um dos mais importantes são as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, sendo necessária a discussão da definição de novas áreas – daquelas já criadas, para fins de regularização fundiária, apenas duas foram regulamentadas – ZEIS Santo Amaro e ZEIS Canaã. As demais ZEIS previstas ainda

não possuem um instrumento específico para definir suas diretrizes. Isto decorre, principalmente, do fato dos processos não terem avançado o suficiente para munir de informações técnicas necessárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável – PRFS.** Palmas, 2012.

_____. **Plano Palmas Sustentável.** Palmas, 2015.

_____. Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007.

_____. Lei Ordinária nº 2.225, de 4 de janeiro de 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

_____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

RELATÓRIO PRELIMINAR