

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Regularização Fundiária – Nova Lei – Velhas Práticas: Caso de Araguaína – Amazônia Legal
Land regularization - new law - old practices - the case of Araguaína. Legal Amazon

João Aparecido Bazolli

Olivia Campos Maia Pereira

Mariela Cristina Ayres Oliveira

Rafael Macedo Dias

VOLUME 7 • Nº 2 • AGO • 2017
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Sumário

I. DOSSIÊ TEMÁTICO	13
METODOLOGIA DO DIREITO, TEORIAS DA POSSE E A POSSE NA NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	15
Helton Junio Da Silva, Raphael Frattari Bonito e Renata Aparecida de Oliveira Dias	
A PROTEÇÃO POSITIVA DO DOMÍNIO PÚBLICO	33
Maria Edelvacy Pinto Marinho	
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E RURAL: NECESSIDADE DE MARCOS TEÓRICOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISTINTOS	42
Émilien Vilas Boas Reis e Márcio Luís de Oliveira	
PERSPECTIVAS SOBRE A RELAÇÃO URBANO-RURAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS NO IMÓVEL AGRÁRIO APÓS A EDIÇÃO DA LEI N. 13.465/2017	55
Luana Nunes Bandeira Alves e Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
A FUNÇÃO URBANÍSTICA DO REGISTRO DE IMÓVEIS NA INSCRIÇÃO DE CONSTRUÇÕES	81
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
DIREITOS DE PROPRIEDADE E INSTRUMENTOS ECONÔMICOS DE REGULAÇÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES IMPLÍCITAS	98
Laura Meneghel dos Santos, Antônio José Maristrello Porto e Rômulo Silveira da Rocha Sampaio	
ASPECTOS URBANÍSTICOS, CIVIS E REGISTRAIS DO DIREITO REAL DE LAJE	122
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira	
INTERAÇÃO ENTRE A ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA E O DIREITO À CIDADE: POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	148
Daniella Maria dos Santos Dias, Domingos do Nascimento Nonato e Raimundo Wilson Gama Raiol	

LONGEVIDADE E CIDADE: DO DANO URBANÍSTICO À GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA PARA IDOSOS DE BAIXA RENDA.....	169
---	------------

Luzia Cristina Antoniossi Monteiro, Nayara Mendes Silva e Vania Aparecida Gurian Varoto

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICA AMBIENTAL: INCONGRUÊNCIAS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ	188
---	------------

Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz

A REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO DE LOTEAMENTOS PÚBLICOS: UM ESTUDO BASEADO NO PROJETO DO LOTEAMENTO DE INTERESSE SOCIAL VILA BETINHO EM CHAPECÓ/ SC.....	204
---	------------

Reginaldo Pereira e Karen Bissani

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – NOVA LEI – VELHAS PRÁTICAS: CASO DE ARAGUAÍNA – AMAZÔNIA LEGAL	216
---	------------

João Aparecido Bazolli, Olívia Campos Maia Pereirae, Mariela Cristina Ayres Oliveira e Rafael Macedo Dias

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM MATO GROSSO DO SUL/BRASIL	232
--	------------

Antonio Hilario Aguilera Urquiza e Lourival dos Santos

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHA RACIONAL: O CASO DO CENTRO URBANO DE CULTURA, ARTE, CIÊNCIA E ESPORTE DE FORTALEZA, ESTADO DO CEARÁ	249
---	------------

Mariana Dionísio de Andrade e Rodrigo Ferraz de Castro Remígio

O ACESSO À ÁGUA POTÁVEL COMO PARCELA DO MÍNIMO EXISTENCIAL: REFLEXÕES SOBRE A INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO	266
--	------------

Augusto César Leite de Resende

II. OUTROS TEMAS	284
-------------------------------	------------

ACERCA DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA UNIFORMIDADE DAS DECISÕES A PARTIR DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO BRASILEIRO	286
--	------------

Cintia Garabini Lages e Lúcio Antônio Chamon Junior

O IMPACTO DO FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À SAÚDE ...	303
--	------------

Renato Braz Mehanna Khamis e Ivan Ricardo Garisio Sartori

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DA INSIGNIFICÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL AO RECONHECIMENTO DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS..... 314

Renata Mantovani de Lima, Leonardo Macedo Poli e Fernanda São José

A INTERVENÇÃO DIRETA E INDIRETA NA ATIVIDADE ECONÔMICA EM FACE DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA 331

Antônio Francisco Frota Neves e Hector Valverde Santana

CONFLITOS AGRÁRIOS: DESOBEDIÊNCIA CIVIL OU CRIME?.....350

Edilene Lôbo e Paulo Henrique de Oliveira Brant

O PODER POLÍTICO E A MÍDIA DE MASSA: A PERSPECTIVA DA FISCALIZAÇÃO DE CONCESSÕES E OUTORGAS DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL.....369

Bruno Mello Correa de Barros e Rafael Santos de Oliveira

OS IMIGRANTES NO BRASIL, SUA VULNERABILIDADE E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE385

Leda Maria Messias da Silva e Sarah Somensi Lima

Regularização Fundiária – Nova Lei – Velhas Práticas: Caso de Araguaína – Amazônia Legal*

Land regularization - new law - old practices - the case of Araguaína. Legal Amazon

João Aparecido Bazolli**

Olivia Campos Maia Pereira***

Mariela Cristina Ayres Oliveira****

Rafael Macedo Dias*****

RESUMO

O estudo realizado objetivou, a partir da análise em assentamentos humanos de baixa renda, compreender a segregação periférica e a expansão urbana na cidade de Araguaína-TO. A metodologia de abordagem qualitativa aplicada ao estudo consistiu na análise de documentos sobre os programas habitacionais e os de regularização fundiária, elaborados pelo Poder Público local. Realizou-se pesquisa de campo nos assentamentos humanos de baixa renda definidos pelo estudo. Este trabalho de campo, que consistiu em entrevistas com as lideranças das ocupações estudadas e com os gestores municipais, teve a finalidade de compreender os modos de ocupação irregular na cidade, pela lógica da demanda por moradia e disputa do espaço urbano, entendido como mercadoria pelo setor imobiliário. Concluiu-se haver problema fundiário complexo nesta cidade, o qual vem se dando em razão de a regularização fundiária não ser prioridade para os gestores locais. Identificaram-se, também, ineficiência administrativa da Prefeitura no tratamento desse tema; ausência de medidas concretas para a solução desse problema e a falta de fiscalização para evitar a sua ampliação; descontrole sobre o perímetro urbano da cidade e a constatação da contradição entre a necessidade de regularização fundiária urbana periférica e a urbanização da região central da cidade. Como agravante, destacamos a mudança da legislação federal ocorrida em 11 julho de 2017 (Lei nº 13.465), a qual alterou os mecanismos para a regularização fundiária no País, obviamente com reflexos diretos na cidade estudada, tanto pela falta de preparo dos gestores como pela dificuldade de operacionalizar essa nova lei.

Palavras-Chave: Assentamentos Humanos. Regularização Fundiária. Moradia. Amazônia Legal. Município de Araguaína.

ABSTRACT

The objective of this study was, through analysis of low-income human settlements, to understand the peripheral segregation and urban expansion in the city of Araguaína, Tocantins. The qualitative methodology applied to the study was the analysis of documents about the housing programs and land regularization developed by the Local Authorities. Field research

* Recebido em 20/07/2017

Aprovado em 09/08/2017

** Prof. Adjunto do Curso de Direito e Docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins – UFT. Coordenador do LabCidades – Laboratório de Cidades/UFT - E-mail: jbazolli@uft.edu.br

*** Prof.^a Adjunta do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Tocantins – UFT – Coordenadora do LabCidades – Laboratório de Cidades/UFT. E-mail: olivia-maia@gmail.com

**** Prof.^a Adjunta do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Tocantins – UFT. Coordenadora do Neucidades – Núcleo de Estudos Urbanos e de Cidades/UFT - E-mail: mariela@mail.uft.edu.br

***** Estudante
Email: rafael.m.dias@mail.uft.edu.br

was undertaken in the low-income settlements defined in the study. This field work, which consisted of interviews with the leaders of the studied occupations and with city managers, aimed to understand the irregular occupation patterns in the city, through the logic of the demand for housing and the dispute for urban space, understood as a commodity by the real estate industry. It is concluded that there is a complex land problem in this city, which has occurred because land regularization is not a priority for local managers. The City Hall's administrative inefficiency in its treatment of this matter was also identified: the absence of concrete measures to solve this problem and the lack of supervision to avoid its growth; the lack of control over the urban perimeter of the city and the contradiction between the need to regularize urban land use and the urbanization of the city. As an aggravating factor, we highlight the change in federal legislation that took place in July 11, 2017 (Law nº 13.465), which altered the mechanisms for land regularization in the country – clearly with direct repercussions to the studied city, as much due to the lack of preparation of the managers as to the difficulty of operationalizing the new law.

Keywords: Human Settlements. Land Regularization. Housing. Cool Amazonia. Municipality of Araguaína.

1. INTRODUÇÃO

Para entender os problemas atuais que envolvem as questões fundiárias no Brasil, é importante um breve resgate histórico, tendo como ponto de partida a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1888, marco legal da normatização da propriedade, promulgada no Império e conhecida como Lei da Terra. Essa Lei garantiu propriedade aos possuidores de título de sesmaria e aos de título de posse mansa e pacífica, fato que fortaleceu e consolidou a propriedade privada no Brasil.

Como resultado da aplicação dessa Lei e de mudanças sociais decorrentes da abolição da escravidão e do movimento migratório e imigratório, chegou às cidades brasileiras, em 1888, um novo perfil populacional constituído por ex-cativos, considerados imenso exército industrial de reserva, descartável e sem força política; imigrantes europeus e de outras procedências. Esse deslocamento para as cidades provocou aumento da demanda por habitação. Porém, essa população não conseguia arcar com despesas de aluguel. “A única alternativa encontrada eram as moradias coletivas, que recebiam diferentes denominações: cortiço cabeça de porco ou casa de cômodos”¹.

Esse crescimento pela demanda de moradias coletivas, criando um ambiente insalubre, levou as autoridades à criminalização, e a destruição dos cortiços. Nesse contexto conturbado, os moradores deslojados do cortiço ‘Cabeça de Porco’, no Rio de Janeiro, “se instalaram em 1897 no Morro da Providência, formando uma das primeiras favelas cariocas”².

Portanto, pode-se constatar que, historicamente, no Brasil há falta de políticas habitacionais e de capacidade do Poder Público, nas três esferas governamentais, para promover o acesso à terra urbanizada “monopolizada conjuntamente pelos proprietários e pelo Estado”³. Essa condição permite-nos afirmar que a terra urbana vem se tornando mercadoria e instrumento de reserva de valor. Assim, a propriedade não vem cumprindo a sua função social e, dessa maneira, “seguindo os mesmos conceitos da propriedade fundiária do Brasil Colônia”⁴.

Há, entretanto, de se ressaltar que a tolerância do Poder Público ao avanço das irregularidades urbanas

1 BONDUKI, Nabil Georges. *Os pioneiros da habitação social no Brasil*. v. 1. São Paulo: Editora Unesp; São Paulo: Edições Sesc, 2014. p. 19.

2 BONDUKI, Nabil Georges. *Os pioneiros da habitação social no Brasil*. v. 1. São Paulo: Editora Unesp; São Paulo: Edições Sesc, 2014. p. 31.

3 MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Hucitec, 1998. p. 147.

4 MORAES, Lúcia Maria. *A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: Ed. da UCG, 2003. p. 17.

fomenta as ocupações descontroladas. Para além disso, demonstra que os gestores não têm conseguido exercer competente controle sobre o território, fato que a “flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda”⁵, tem resultado em constantes conflitos de interesses nas cidades brasileiras.

Salienta-se, nesse mesmo viés de análise, que a cidade não é neutra e deve ser vista como força ativa, ferramenta eficaz para gerar emprego e renda e produzir desenvolvimento. O desenvolvimento local é o resultado da mediação dos interesses entre os atores sociais, políticos e econômicos e de suas ações locais⁶.

O papel do território é fundamental para o desenvolvimento local desde que gere identidade e estabeleça as relações de conflitos a serem mediadas⁷. Portanto, o desenvolvimento urbano (crescimento com equidade e sustentabilidade) tem de objetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Porém, diante dessa harmonização complexa, não se atinge o equilíbrio desejado, assim a “expansão da cidade se acompanha de uma especulação sobre os terrenos”⁸, reafirmando, especialmente, a segregação dos pobres, que são expulsos para a periferia.

O processo de expulsão ocorre a partir de dois momentos, “um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade”⁹. Nesse processo, os trabalhadores contraem dívidas seguindo o raciocínio ditado pelo motivo-especulação; transformam o negócio em aposta financeira, estabelecendo comparativo entre as taxas de juros de mercado e a expectativa do ganho sobre a valorização de sua localização. Noutro momento, são sobressaltados pelo mercado (gentrificação), nos seus círculos periódicos de oscilação, que os empurram para áreas distantes, (re)afirmando a negativa do direito à cidade.

Partindo de análise mais ampla fundada em estudos, tentamos mostrar que os problemas fundiários estão relacionados ao preço da terra e à especulação imobiliária. Nesse sentido, pode-se afirmar que os “instrumentos de regularização fundiária e de ampliação do acesso à terra urbana podem ser considerados como necessidades comuns a praticamente todos os municípios”¹⁰. E, nesse viés, a aplicabilidade dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001¹¹, conhecida como Estatuto da Cidade, viabilizaria a utilização mais eficiente do estoque de terras imobilizado pela especulação imobiliária, até mesmo para consolidar uma paisagem construtiva mais satisfatória nas cidades brasileiras.

Salienta-se, então, a importância de observar que o aspecto legal urbanístico está relacionado à segregação informal, pois estudos sobre esse tema revelam que a legalidade urbana provoca a valorização antecipada no mercado de solo, um dos motivos da segregação, razão do lucro e do poder na dinâmica do espaço urbano. Portanto, a gestão de terras pelo Poder Público se torna necessária e essencial para o controle desse mercado.

Encontramos na literatura várias experiências brasileiras e latino-americanas que mostram como alternativa a implementação de programas de desenvolvimento social para assentamentos informais projetados por meio de políticas preventivas. Essas experiências constatarem que a urbanização em grande escala poderia ser financiada pela recuperação da mais-valia, resultante dos aumentos nos valores dos imóveis, ocasionada pela valorização da própria urbanização, que seria convertida em impostos ou em contribuição de melhoria.

5 MARICATO, Ermínia. *Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Políticas sociais: acompanhamento e análise*. São Paulo, n. 12, p. 212, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: jul. 2014

6 GUMUCHIAN, H. E.; GRASSET, R.; LAJARGE, Y. E. R. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 2003.

7 AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus, 2001.

8 SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 206.

9 SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 106.

10 ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADV/OCEF*, Porto Alegre, v. 1, n. 13, p. 143, nov. 2011.

11 BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: mar. 2017.

Sabe-se, entretanto, que a regularização fundiária, regra geral, fomenta, também, o mercado imobiliário informal, possibilitando aos beneficiários dos programas implantados usar o capital realizado, resultado da venda do imóvel, para a sua sobrevivência ou para outras finalidades pessoais. Esse fenômeno é constatável em toda a América Latina, pois não há controle do Estado, da situação das localidades pós-regularização. Dessa maneira, caberia à municipalidade criar mecanismos para assegurar a permanência das famílias nos locais regularizados (por exemplo, com a oferta de emprego e renda) e a manutenção de uma fiscalização rígida, para dificultar a transferência dos imóveis, condições não constatadas nas *práxis* da execução dos programas de regularização fundiária urbana.

Verifica-se, pois, que, nessa linha de raciocínio, haveria a possibilidade de promover o acesso à terra urbanizada a um preço competitivo, se comparado ao preço praticado pelos loteadores clandestinos e irregulares, pois vários estudos mostram que eles oferecem terra sem infraestrutura básica, praticam preços como se ela estivesse implantada, ou seja, regra geral, os loteadores antecipam, com base no preço praticado, futura urbanização a ser realizada pelo Poder Público.

Em síntese, a avaliação da terra deveria, sempre, anteceder os planos locais com previsão de urbanização, condição que possibilitaria obter um preço da terra antes da sua conversão em urbana, recurso utilizado por países europeus¹².

Portanto, é diante desse quadro que justificamos a realização deste estudo, que aborda a expansão da cidade e as suas relações com as disputas territoriais para o acesso à terra urbanizada, fator que possibilita compreender a dinâmica das ocupações irregulares e segregadas, observando, também, nesse contexto, o fenômeno da valorização imobiliária antecipada pela agregação do valor especulativo da futura urbanização, causada pelos anúncios de programas de regularização fundiária.

Dessarte, o cenário apontado mostra que a irregularidade fundiária é questão estrutural das cidades, caracterizada por desenvolvimento urbano desordenado. Por isso, necessita-se ampliar ainda mais a dimensão desse “problema”, pelo fato de chegar a percentuais que variam em torno de 40 a 70% do parque imobiliário brasileiro existente.

Convém frisar que as relações cidade/sociedade e vice-versa são marcadas, como mencionado anteriormente, pela herança escravista, pelo clientelismo e pela desigualdade social, não obstante pelo monopólio e inexistência de controle sobre o uso e ocupação do solo. Instigados por esse quadro estrutural, e a partir de estudos que constatarem a reprodução acentuada de vários problemas fundiários existentes em todo o território nacional nas cidades médias da Região Norte, além dos específicos da região, recorrentes das altas taxas de crescimento¹³, foi possível analisar por este estudo os problemas urbanos da cidade de Araguaína, no estado de Tocantins.

Tratamos dessa cidade de porte médio, localizada na região da Amazônia Legal, que tem apresentado significativo crescimento urbano, por constituir um polo econômico regional. Porém, esse crescimento desordenado da população resultou num número estimado de sessenta assentamentos irregulares urbanos no Município¹⁴, fator extremamente preocupante e relevante para este trabalho. Objetivou-se, portanto, com este estudo, compreender as ocupações irregulares pela lógica da demanda e da disputa pelos espaços urbanos na cidade de Araguaína, com enfoque jurídico.

A metodologia de abordagem qualitativa aplicada para o desenvolvimento deste trabalho se constituiu

12 ACIOLY JR. Cláudio. Impactos y evaluación de las políticas de suelo: Informalidad, regularización y derecho de propiedad. In: SMOLKA, Martin O.; MULLAHY, Laura (Org.). *Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 409.

13 IBGE. *Censo Demográfico 2010: primeiros resultados*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: fev. 2017.

14 BRASIL. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. *Carta Consulta*: relatório sistematizado. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

numa ampla revisão de literatura especializada acerca do tema, complementada com trabalho de campo realizado por meio de visita técnica aos assentamentos irregulares em Araguaína, com a finalidade de conhecer a problemática e proceder a entrevistas com os presidentes das associações locais, sendo escolhidos como amostra os setores: Presidente Lula, Ana Maria, Setor Sul, Maracanã e Monte Sinai.

Incorporou-se ao estudo a nova Lei de nº 13.465, de 11 de julho de 2017¹⁵, que instituiu novo marco legal em matéria de regularização fundiária. Importante, nesse contexto, é salientar que a legislação, ao criar o termo “Reurb”, conceitua, no art. 9º, que a regularização fundiária urbana é um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, estabelecendo-se novos objetivos em relação à legislação anterior, elencados no seu art. 10.

Entretanto, mesmo tendo sido mantida a base do sistema anterior, ocorreram mudanças significativas para a aplicação dessa nova legislação, especialmente ao interferir e dar novas atribuições aos municípios, muitas vezes despreparados. Isso reforça as fragilidades apontadas por este trabalho no município de Araguaína para a operacionalização da Regularização Fundiária Urbana. O novo marco legal ao ser aplicado invade a competência municipal, obrigando-o a ajustes nas legislações urbanísticas, como Planos-Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo.

Com este estudo, foi possível mostrar resultados da ineficiência no tratamento da Regularização Fundiária e concluir a existência, na cidade de Araguaína, de um problema fundiário complexo, descrito em nossa análise de resultados e conclusão, ao final deste artigo.

2. ARAGUAÍNA: MODELO DE OCUPAÇÃO (DES)ORDENADA

O estado de Tocantins, localizado na Região Norte do País, foi criado em 5 de outubro, pela Constituição Federal, de 1988, fato que levou Araguaína a integrar o conhecido “Bico do Papagaio”, mostrado na (Fig. 1), e a se tornar, naquele momento, a cidade mais importante do Estado, chegou até mesmo a receber o título de Capital Econômica¹⁶, e nesse contexto progressista a “criação do Estado Novo reforça, sem dúvidas, o fluxo migratório que já demandava às terras goianas”¹⁷.

E foi nesse rumo desenvolvimentista que os problemas de Araguaína se multiplicaram e evidenciaram as dificuldades do acesso à terra urbanizada e a falta de políticas públicas nos variados setores do desenvolvimento urbano e social. Esses fatores fortaleceram a especulação imobiliária local e continuam a ser os responsáveis pelo crescimento das ocupações irregulares na cidade, em razão de a terra urbana centralizada se tornar inacessível à população de baixa renda.

Essa condição demonstrada reforça a desigualdade socioespacial e a exclusão social, haja vista que a “expansão da cidade acompanha-se de uma especulação sobre os terrenos”¹⁸, considerando-se que a razão da “valorização exorbitante do solo, fator que é benéfico apenas aos proprietários das áreas, em detrimento aos interesses públicos e da sociedade”¹⁹ faz com que as ocupações irregulares e os loteamentos irregulares e clandestinos se multipliquem exponencialmente.

15 BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.465-2017?OpenDocument>. Acesso em: jul. 2017.

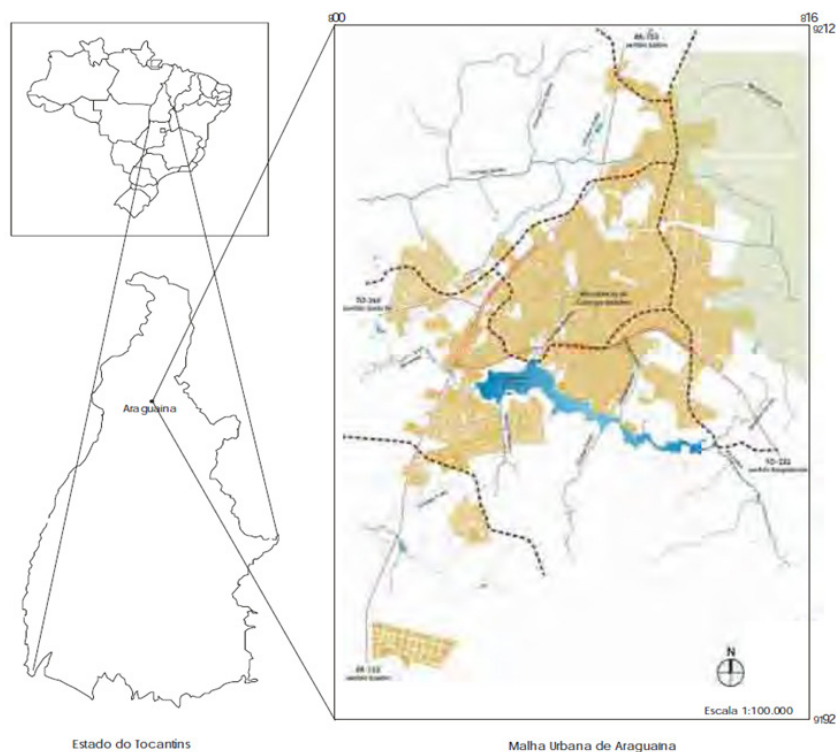
16 ARAGUAÍNA - TO. Prefeitura de Araguaína. Disponível em: <<http://www.araguaina.to.gov.br/portal/paginas.php?p=turismo>>. Acesso em: mar. 2017.

17 CAMPOS, Itami. *Questão Agrária*: bases sociais da política goiana (1930-1964). Tese (Doutoramento em Ciências Sociais Humanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985. p. 47.

18 SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 206.

19 BAZOLLI, J. A. A Dialética da Expansão Urbana de Palmas. *Vitruvius*, São Paulo, v. 12, n. 135, p. 3, out. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.135/4088>>. Acesso em: fev. 2017.

Figura 1 - Localização de Araguaína



Fonte: Bovolato (2007, p. 19).

Nessa linha de análise, salienta-se que, embora a Região Amazônica seja “uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade em todo o mundo”, constata-se que “80% do crescimento das cidades” dessa Região têm-se dado nas favelas privadas, em sua maior parte de serviços públicos e transporte municipal, tornando-se, assim, sinônimos de ‘urbanização’ e ‘favelização’²⁰.

Podemos, então, com o estudo, nos certificar de que a cidade de Araguaína se adapta ao contexto regional. Para o estudo, escolhemos e visitamos cinco assentamentos irregulares com a finalidade de conhecer a realidade local no sentido de confrontar os dados coletados com as informações fornecidas pela Prefeitura. As visitas possibilitaram compreender a situação real dos assentamentos, seu contexto histórico, a situação atual do processo de regularização, a forma de ocupação e de urbanização, e a sua situação documental. Os dados foram coletados com os presidentes das associações dos moradores desses assentamentos, os quais nos cederam, para instrumentalizar o estudo, cópias dos documentos existentes.

Cabe salientar que a Prefeitura de Araguaína informou que estaria utilizando os seguintes instrumentos para regularização fundiária: Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM); compra e venda; demarcação urbanística e legitimação de posse; cessão de posse; solução amigável ou litigiosa de conflitos judiciais. Isso para atender, no município, 60 assentamentos irregulares e, aproximadamente, 6 mil famílias carentes.

Desenvolvemos este trabalho caracterizando os assentamentos escolhidos, com a finalidade de destacar seus problemas e de entender as questões legais aplicáveis. Aplicamos a metodologia no sentido de atingir o objetivo proposto pelo estudo, qual seja, o de compreender os problemas fundiários da cidade de Araguaína, conforme estruturado abaixo, por setores, e finalizamos com a análise dos resultados e conclusão.

20 DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 27.

3. Os SETORES E AS CARACTERÍSTICAS DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES

3.1 Setor Presidente Lula

Segundo informações oficiais, esse Setor começou a ser ocupado em 2010, com a instalação das primeiras residências²¹. No entanto, constatamos em entrevista realizada com a presidente da associação de moradores, que os primeiros ocupantes chegaram ao local anterior a essa data, a partir de 2008. A entrevistada revelou que a origem fundiária da área ocupada é de propriedade privada (Yoshio Tomihari) e se encontra em demanda judicial em razão de inventário proposto por herdeiros. Portanto, nesse caso, não foram encontradas perspectivas concretas para a resolução do problema, não há garantia da posse, e os moradores se preocupam com a possibilidade de pedido judicial de reintegração desta.

Com a análise dos dados coletados, constatou-se que o processo de ocupação foi conduzido por líderes comunitários que realizaram a abertura de ruas e a divisão dos lotes entre os ocupantes, totalizando 500 lotes, dos quais, 350 foram, imediatamente, ocupados por moradias. Atualmente, vivem nesse local, aproximadamente, 490 famílias.

Esse Setor fica distante do centro da cidade de Araguaína e as principais reclamações dos moradores são: a falta de transporte; iluminação pública; equipamentos e serviços públicos. Os moradores relatam que, após terem reivindicado várias vezes, conseguiram transporte escolar para o local, condição que possibilitou o deslocamento das crianças e jovens com idade escolar para as escolas de ensino fundamental e médio, instaladas nas redondezas.

Interessante salientar que a produção de habitação no local se deu pela prática da autoconstrução, aquela em que “as pessoas constroem suas próprias casas lentamente”²². Por essa sistematização, a maioria das casas foi construída em alvenaria; todavia, ainda encontramos casas construídas com materiais improvisados, como tábuas, lonas, palhas e outros.

Embora o assentamento possua água encanada e energia elétrica, identificamos que a coleta de lixo é precária em razão de o veículo coletor não atender a todos os logradouros, ocasionando armazenamento inadequado, o qual propicia que o lixo não recolhido se espalhe, conforme demonstrado na (Fig. 2), fator que induz a população a queimar ou a enterrar os resíduos produzidos.

21 SILVA, Roberto Antero. *Desigualdades socioespaciais em cidades médias: um estudo de Araguaína* - TO. Tese. São Paulo: UFU, 2015. p. 23. Disponível em <<http://www.cimdepe.com.br/trabalhos-selecionados/>>. Acesso em: jan. 2017.

22 ROLNIK, Raquel. *Guerra de Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 144.

Figura 2 - Falta da coleta de lixo



Fonte: Autor, 7 out. 2016.

3.2 Setor Ana Maria

Consideramos esse Setor atípico, pois, nos dias atuais, com aproximadamente 110 famílias assentadas, não se encontra totalmente ocupado. Interessante ressaltar que a formação desse assentamento se deu parte em área pública e parte em área privada. O agravante é que a área pública ocupada foi utilizada anteriormente como aterro sanitário, condição que impossibilitaria o uso para a finalidade de moradia, em razão da contaminação do solo e a existência de gases nocivos à saúde.

Diante desse quadro, os moradores contactaram a Prefeitura em inúmeras ocasiões, além de terem promovido protestos, ao longo dos anos da ocupação, com o objetivo de solucionar o problema. Entretanto, não receberam resposta concreta do Poder Público, haja vista a impossibilidade de permanência da população nessa área contaminada. Salienta-se que o Poder Público ainda não apresentou alternativas concretas para a resolução do problema, tampouco sinalizou para uma necessária remoção dessa população para outra área disponível, considerando-se ainda o dever de indenizar as pessoas que edificaram suas casas nesse local.

Verificamos que a Secretaria Municipal de Habitação solicitou laudo técnico de avaliação para decidir a situação da ocupação sobre o antigo aterro e constatou que os resíduos depositados no local, sem a proteção técnica (impermeabilização, compactação, drenagem gasosa), oferecem risco aos moradores, tanto pela contaminação do solo como pela existência de bolsões de gases, que poderiam provocar o desabamento de construções, liberando gases que causariam intoxicação, e, no caso do gás metano, a possibilidade de explosão. Portanto, em virtude de essa ocupação estar sobre área de risco, demonstrado na Fig. 3, os ocupantes poderão requisitar providências emergenciais na Prefeitura para resolver esse problema que traz consequências nefastas à saúde e risco de integridade física.

Figura 3 - Casas construídas sobre antigo lixão



Fonte: **Autor, 6 out. 2016.**

3.3 Setor Monte Sinai

Esse Setor, localizado na Região Sul da cidade, às margens da Rodovia Federal (BR-153), foi resultado da ocupação de moradores em 2006, possui área de 612 mil metros quadrados e abriga, atualmente, aproximadamente 800 famílias. A área é de origem fundiária de propriedade privada. Porém, foi realizada negociação entre o proprietário e a Prefeitura para ser transferida para o Poder Público, como forma de quitar os Impostos Prediais Urbanos (IPTUs) atrasados. Entretanto, isso, ainda, não se efetivou.

Constatamos nesse Setor um histórico de lutas por melhorias e pela regularização do local. Pelas manifestações realizadas na rodovia federal, ao longo da ocupação, os moradores conseguiram a instalação de rede de água, de rede elétrica e a coleta de lixo. A Prefeitura tem manifestado interesse em realizar a regularização fundiária no setor. Em 2009, passou pelo legislativo a Lei Municipal nº 2.634, que transformou o assentamento em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

O crescimento populacional e a valorização imobiliária fizeram com que a ocupação se ampliasse, chamando a atenção dos proprietários das áreas do entorno. Novas áreas estão sendo ocupadas; constata-se, nos últimos dois anos, o acréscimo de 300 lotes. Nesse Setor, também, ocorreu a prática da autoconstrução; encontramos edificações em alvenaria, mas também casas de tábuas, de materiais reciclados da construção civil, além de existirem banheiros externos (latrinas). Observamos que foram edificadas casas sob a rede de alta tensão, mostrada na (Fig. 4), inadequadas em razão de contrariar as normas de segurança.

Figura 4 - Casa edificada sob rede de alta tensão



Fonte: Autor, 8 out. 2016.

3.4 Setor Sul

Esse Setor foi criado em 2006 por causa da realocação de famílias residentes em outro local, Setor Araguaína Sul II. Nesse mesmo ano, os ocupantes criaram a sua associação representativa, que objetiva, essencialmente, discutir a melhoria urbanística do local e promover a regularização fundiária.

Para dar um caráter igualitário à distribuição dos lotes aos pretendentes cadastrados, a Prefeitura e a associação de moradores realizaram, em 2008, um levantamento dos ocupantes e identificaram 178 famílias que receberam, imediatamente, lotes no local. Todavia, essa quantidade não foi suficiente para atender à demanda, fato que provocou a subdivisão de alguns dos lotes, que foram entregues aos pretendentes remanescentes.

Há de se ressaltar que a organização interna local facilitou à Prefeitura realizar, entre 2009 e 2010, o cadastramento das famílias residentes, que receberam o título de posse dos lotes, aumentando, dessa maneira, a segurança da posse. No entanto, os moradores reclamam da concentração dos documentos legais disponibilizados pela Prefeitura ao presidente da associação de moradores, o qual, de certa maneira, controla a transação de lotes no local.

O Setor passa por alguns problemas estruturais, não possui pavimentação, a iluminação pública é precária, não há coleta de lixo regular, é comum encontrar no local aterros improvisados, mostrado na (Fig. 5).

Figura 5 - Falta de pavimentação, iluminação pública e coleta de lixo – terreno usado como lixão



Fonte: Autor, 7 out. 2016.

3.5 Setor Maracanã

Esse Setor, situado a nordeste da cidade de Araguaína, próximo aos bairros Vila Couto, Setor Universitário e Setor Barros, faz divisa com o município de Babaçulândia e possui uma área de 150 hectares. Foi implantado, em 1986, a partir da divisão da área em 58 chácaras pela Imobiliária Ferraz. Porém, entre 1999 e 2000, a Imobiliária Maracanã (que originou o nome do Setor) passou a comercializar esses imóveis.

Constata-se a origem clandestina da ocupação, pela transformação, a partir de 2000, em loteamento urbano com a divisão de duas primeiras chácaras próximas às vias de acesso à cidade em lotes menores. Desde então, os lotes foram transacionados com documentos informais de cessão de direitos, sob exigências ao adquirente de edificar e de não negociar o lote vazio, dentro de uma lógica da função social da propriedade e do combate à especulação imobiliária.

Segundo o presidente da associação de moradores, o processo de ocupação local se deu com a emissão de 1.903 cessões de direito. Interessante destacar que estas foram registradas no Cartório de Notas e residem, atualmente, no local cerca de 1.500 famílias.

Destaca-se, entretanto, que as regras contratuais (das cessões de direitos), supostamente impostas, não funcionaram. O Setor possui uma quantidade significativa de terrenos vazios, e vários deles com placas de venda, mostrados na (Fig. 6), convertendo o local “em novas reservas de terras para extração de renda sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro”²³. Como os demais, padece de infraestrutura, não tem pavimentação e demais equipamentos públicos.

23 ROLNIK, Raquel. *Guerra de Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 167.

Figura 6 - Lote vazio para venda na lógica especulativa



Fonte: Autor, 7 out. 2016.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os setores estudados apresentaram várias características comuns, como a prática da autoconstrução, os problemas de infraestrutura, a ausência de serviço público, a falta de transporte urbano e outras, cerceando aos moradores o direito à cidade, como se pode perceber nas informações descritas na Tabela 1.

Observa-se que os dados informados na análise dos assentamentos descritos anteriormente foram coletados por trabalho de campo, por meio de entrevistas, visitas técnicas e leitura de documentos entregues pelos moradores.

Tabela 1 - Comparativo entre os setores

SETORES ANALISADOS / SERVIÇOS PÚBLICOS	Setor Presidente Lula	Setor Ana Maria	Setor Sul	Setor Maracanã	Setor Monte Sinai
Iluminação pública					
Rede de esgoto					
Coleta de lixo					
Transporte público					
Pavimentação asfáltica					
Equipamentos públicos					

Legenda

Não possui

Possui Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

Verifica-se que a nova Lei de nº 13.465, de 11 de julho de 2017²⁴, ao mudar critérios da regularização, do urbanístico para o de propriedade e posse, descontextualiza a integração dos núcleos urbanos à cidade, além de não estabelecer um vínculo imprescindível à Regularização Fundiária, qual seja, a infraestrutura básica. Como mostramos na Tabela 1, em Araguaína, os assentamentos estão localizados na periferia da cidade e não dispõem de equipamentos e serviços públicos, tampouco os essenciais. Essa lógica da regularização, voltada para o ponto de vista dominial, sem as melhorias básicas à população das áreas regularizadas, viola os princípios do Direito à Cidade. Esses locais precisam ser urbanizados e passar por um processo de implantação de infraestrutura, pois essa nova sistemática possibilitará aos gestores emitir títulos em escala quantitativa, não priorizando o qualitativo necessário.

Observamos que, na Carta-Consulta, de 2016, o Programa Papel Passado do Ministério das Cidades contemplou o assentamento Araguaína-Sul, com 400 famílias de baixa renda e, aproximadamente, 20 anos de ocupação em loteamento clandestino. Porém, ainda não foram implementadas ações no sentido de regularizar a referida área.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode excluir deste debate o acesso à terra urbanizada, pois, sem condições de adquirir um imóvel ou pagar aluguel, a única alternativa da população mais pobre é a de ocupar terras ociosas (públicas ou privadas), áreas de risco (encostas de morros, margens de rios), Áreas de Proteção Ambiental (APAs); ou terrenos com restrição absoluta à ocupação (oleodutos e gasodutos; faixa de linhas de alta tensão; faixa de domínio de ferrovias ou rodovia; lixões e áreas contaminadas), dando origem aos aglomerados subnormais, que recebem diferentes denominações; dependendo da região, periferia, favela, barracos, palafitas, invasão, vilas, comunidades etc.

Por esse motivo, a cidade “informal” tem apresentado significativo crescimento, o que exige do Poder Público atenção redobrada. Porém, em razão de não estar preparado para conter o crescimento desordenado, ora por incapacidade técnica, ora por interesse político, omite-se, não realizando a fiscalização necessária ou não enfrentando o problema, criando mecanismos para sua solução.

De maneira geral, atribuímos o problema à falta de legislação que assegure os mecanismos para a resolução dos problemas fundiários. Entretanto, Araguaína possui uma gama de leis que versam sobre o ordenamento da cidade, como: Código de Obras, Lei nº 999, de 1989; Código de Postura, Lei nº 1.778, de 1997; Plano-Diretor, Lei nº 2.424, de 2005; Lei de Parcelamento do Solo, Lei nº 2.494, de 2006; Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 2.495, de 2006, entre outras. Porém, apesar de haver legislação, não se notam mudanças significativas, pois “entre a retórica e a prática vai um abismo”²⁵.

Durante a realização deste estudo, a cidade de Araguaína se encontrava em processo de Revisão do Plano-Diretor, Lei nº 2.424, de 2005, e, na minuta do anteprojeto da Lei Complementar da Revisão, constam a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em parte do Loteamento Maracanã e do Monte Sinai — este último Setor já reconhecido como ZEIS pela Lei nº 2.634, de 2009 —, além de que o Poder Público se comprometeu a promover a desocupação e recomposição da área do Setor Ana Maria.

Entende-se, nesse contexto, haver, na Cidade de Araguaína, um problema fundiário complexo em razão do descaso do Poder Público Municipal, pois inexistem mapas atualizados e dados concretos acerca dos assentamentos existentes. Não foram identificadas medidas palpáveis de encaminhamento para a solução desses problemas, além da falta de fiscalização para evitar a sua ampliação, fator provocador da extensão do perímetro urbano na cidade.

24 BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.465-2017?OpenDocument>. Acesso em: jul. 2017.

25 MARICATO, Ermínia. *O Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 189.

É necessário que o Município elabore estratégias para sanar os problemas administrativos e crie um Plano específico de Regularização Fundiária Sustentável para tentar dar conta dos problemas fundiários existentes.

Como agravante, destacamos a mudança da legislação federal ocorrida em julho de 2017 (Lei nº 13.465), a qual alterou os mecanismos para a regularização fundiária no País, obviamente com reflexos diretos em Araguaína, tanto pela falta de preparo dos gestores como pela dificuldade de operacionalizar a regularização fundiária a partir dessa nova lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY JR. Cláudio. Impactos y evaluación de las políticas de suelo: Informalidad, regularización y derecho de propiedad. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura (Org.). *Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

ARAGUAÍNA - TO. *Prefeitura de Araguaína*. Disponível em: <<http://www.araguaina.to.gov.br/portal/paginas.php?p=turismo>>. Acesso em: mar. 2017.

AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus, 2001.

BAZOLLI, J. A. A Dialética da Expansão Urbana de Palmas. *Vitruvius*, São Paulo, v. 12, n. 135, out. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/12.135/4088>>. Acesso em: fev. 2017.

BONDUKI, Nabil Georges. *Os pioneiros da habitação social no Brasil*. v. 1. São Paulo: Editora Unesp; São Paulo: Edições Sesc, 2014.

BOVOLATO, Luís Eduardo. *Uso e gestão de águas subterrâneas em Araguaína/TO*. Tese - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2007.

BRASIL. *Lei 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. *Lei 13.465*, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.465-2017?OpenDocument>. Acesso em: jul. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. *Carta Consulta*: relatório sistematizado. Brasília: Ministério das Cidades, 2016.

CAMPOS, Itami. *Questão Agrária*: bases sociais da política goiana (1930-1964). Tese (Doutoramento em Ciências Sociais Humanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

GUMUCHIAN, H. E.; GRASSET, R.; LAJARGE, Y. E. R. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 2003.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*: primeiros resultados. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: fev. 2017.

MARICATO, Ermínia. *Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Políticas sociais: acompanhamento e análise*. São Paulo, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: jul. 2014.

MARICATO, Ermínia. *O Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MORAES, Lúcia Maria. *A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: Ed. da UCG, 2003.

ROLNIK, Raquel. *Guerra de Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, Porto Alegre, v. 1, n. 13, p. 123-158, nov. 2011.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SILVA, Roberto Antero. *Desigualdades socioespaciais em cidades médias: um estudo de Araguaína - TO*. Tese. São Paulo: UFU, 2015. Disponível em <<http://www.cimdepe.com.br/trabalhos-selecionados/>>. Acesso em: jan. 2017.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.