

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ÁREAS FAVELIZADAS: O ESTADO DO TOCANTINS COMO AGENTE SOLIDÁRIO NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS REGIÕES FAVELIZADAS NO MUNICÍPIO DE PALMAS/TO

Nathalia Guimarães Cordeiro<sup>1</sup>  
Fábio Barbosa Chaves<sup>2</sup>

## RESUMO:

O processo de urbanização dos municípios brasileiros aconteceu de forma rápida e desordenada, principalmente pelo deslocamento da população rural para os centros urbanos. O caótico processo reflete diretamente na indisponibilidade por parte dos entes federativos de ofertarem a garantia constitucional do direito à moradia. A mais nova capital do Brasil, Palmas, a capital planejada, já possui desde sua gênese a descontinuidade do Plano Diretor Básico e a formação de áreas favelizadas. O objetivo deste trabalho é analisar a possibilidade do poder público estadual de participar de forma solidária com o poder público municipal no processo de regularização fundiária das áreas favelizadas da capital. A pesquisa é descritiva e a metodologia utilizada como instrumento da pesquisa é de caráter qualitativo, realizada por meio da análise indutiva do processo de formação urbana do território nacional e do território municipal. Analisa-se o processo de implantação do plano diretor, bem como o procedimento de revisão das diretrizes urbanísticas. Com ajuda dos instrumentos de coletas de dados, através da revisão bibliográfica de leis, decretos e doutrinas foi possível distinguir os termos favela e periferia no contexto urbano e compreender os processos jurídicos e administrativos relacionados à regularização fundiária de áreas irregulares. Em face de suas especificidades, destaca-se a dificuldade que o município de Palmas enfrenta para regular as áreas favelizadas localizadas em seu território.

**Palavras-chave:** Urbanização. Expansão Urbana. Segregação Urbana. Favela. Regularização Fundiária.

## ABSTRACT:

*The urbanization process in Brazilian municipalities happened quickly and in a disorderly manner, mainly due to the displacement of the rural population to urban centers. The chaotic process directly reflects the unavailability of the federal entities to offer the constitutional guarantee of the right to housing. The newest capital of Brazil, Palmas, the planned capital, has since its genesis the discontinuity of the Basic Master Plan and the formation of slum areas. The objective of this work is to analyze the possibility of the state public power to participate in solidarity with the municipal public power in the process of land tenure regularization in the slum areas of the capital. The research is descriptive and the methodology used as a research instrument is of a qualitative character, carried out through the inductive analysis of the urban formation process of the national territory and the municipal territory. The process of implementing the master plan is analyzed, as well as the procedure for reviewing urban guidelines. With the help of data collection instruments through the bibliographic*

<sup>1</sup> Nathália Guimarães Cordeiro, graduanda no Centro Universitário Católica do Tocantins - UniCatólica. E-mail: nathaliago@hotmail.com;

<sup>2</sup> Fábio Barbosa Chaves, Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MINAS. Mestre em Direito, Políticas Públicas e Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC/GOIÁS. Professor universitário do curso de Direito no Centro Universitário Católica do Tocantins - UniCatólica. E-mail: fabio.barbosa@catolica.edu.br.

*review of laws, decrees and doctrines it was possible to distinguish the terms favela and periphery in the urban context and to understand the legal and administrative processes related to land tenure regularization in irregular areas. In view of its specificities, the difficulty that the municipality of Palmas faces to regulate the slum areas located in its territory is highlighted.*

**Keywords:** Urbanization; Urban Expansion; Urban Segregation; Shanty town; Land regularization.

## 1 INTRODUÇÃO

Em grande parte das cidades brasileiras, o processo de urbanização vem acontecendo de forma intensa e acelerada. Esse processo de ocupação foi consequência do crescimento industrial e do deslocamento da população rural, que migrou para a cidade em busca de trabalho, esse movimento migratório ocorreu sem respeitar limites estabelecidos pelos municípios em seus planos de urbanização, o que colaborou com a criação de conglomerados urbanos irregulares, marginalizadas e sem acesso aos equipamentos públicos.

No âmbito jurídico, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus artigos 182 e 183, legisla a questão urbanística do país, traçando as políticas urbanas para a gestão democrática das cidades. Bem como o recente Estatuto da Cidade, que oferta diversos instrumentos jurídicos para a efetivação do direito à moradia digna, cumprindo ao município efetivar a função social da propriedade através da edição de seu plano diretor. Ocorre que, muitas vezes, os gestores encontram dificuldades em lidar com os problemas trazidos pelo crescimento urbano.

No capítulo um é abordada a urbanização das cidades brasileiras, esse processo de ocupação do cenário urbano é de primordial importância para compreendermos o surgimento das favelas, como produto da má organização do espaço urbano.

O capítulo seguinte aborda a distinção entre os termos favela e a periferia. Entender a etimologia destes termos possibilitará compreender também as falhas estruturais existentes dentro do contexto urbano brasileiro como resultado da deficiente urbanização das cidades.

O terceiro e quarto capítulo adentram no processo de formação urbanística do município de Palmas observando a dinâmica desencadeada com a criação do Estado do Tocantins e, conseqüentemente, da nova capital. Destacam-se também as manobras espontâneas utilizadas pelo Estado para promover a ocupação do solo urbano, com isso observa-se as primeiras incongruências decorrentes da má execução do Plano Básico da cidade.

Trata-se, ainda, o plano diretor e as ocupações irregulares às margens de Palmas, ponderando sobre a aplicação dos instrumentos e o trabalho da máquina pública frente aos problemas enfrentados pela população que residem nestas áreas. O município por si só não consegue efetuar o procedimento de regularização fundiária e garantir o direito constitucional à moradia, por não possuir todos os meios eficazes para a realização da medida, justificando assim, a relevância social da temática.

A intenção é compreender as medidas do estado, de forma solidária, para efetivar as garantias constitucionais, perante os fatos atrelados, a pesquisa se torna indispensável para contribuir com a aplicação dos direitos constitucionais, utilizando a possibilidade do Estado em agir de forma a sanar as problemáticas urbanísticas.

Atento às problemáticas existentes no município, este estudo busca discorrer através de abordagem qualitativa, traçando um caminho através das informações coletadas por meio da revisão de literatura específica: documentos históricos, geográficos, legislativos, doutrinários relacionados às políticas urbanas e habitacionais. A pesquisa é descritiva, tendendo a analisar seus dados indutivamente, sobre as formas pelas quais o Estado pode contribuir com o processo de regularização fundiária das áreas favelizadas do município de Palmas, de modo a efetivar as diretrizes constitucionais concernentes ao direito à moradia.

## **2 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E FAVELIZAÇÃO NO BRASIL**

Ao tratar do processo de urbanização das cidades, como modo concreto da apropriação do espaço geográfico urbano por indivíduos, leva-se em consideração diversos processos sociais e espaciais de seu desenvolvimento ao longo da história. Sposito (2001) destaca dois fatos históricos vinculados ao surgimento das cidades: a Revolução Comercial (XIV) e a Revolução Industrial (XVIII).

No Brasil, segundo Oliven (2010), as desigualdades iniciaram-se, ainda, no período colonial, com a problemática da má distribuição de terras, trabalho escravo e a acumulação do capital, mantendo-se na expansão cafeeira e se consolidando com a revolução industrial. O crescimento desordenado e caótico das cidades sempre esteve relacionado com o viés econômico. O século XX ficou marcado pelo processo de urbanização brasileira, que ocorreu de forma intensa e rápida, concomitantemente com a expansão industrial no país, busca por trabalho e baixa remuneração.

Em um curto período de tempo, o país migrou de uma predominância rural, para a iminência do cenário urbano. Segundo o sistema IBGE de Recuperação Automática (2020), entre 1950 e 2010 a população que passou a residir em cidade, saltou de 36,16% para 81,23%. A disparidade entre a quantidade populacional a adentrar nos grandes centros e a impossibilidade de suportar a demanda resultou na ausência de infraestrutura e serviços básicos para todo esse contingente populacional, situação que se arrasta até os tempos atuais. Essa desigualdade gera uma supervalorização de áreas que são ocupadas por uma parcela da população financeiramente privilegiada, que dispõem desses serviços, com isso surgem as áreas irregulares, ocupadas em sua maioria pela população com baixas condições financeiras, localizadas em regiões mais afastadas dos centros e infraestrutura básica.

Na tentativa de redemocratizar a urbanização e facilitar as gestões urbanísticas das cidades, foram criados diversos instrumentos com o objetivo de concretizar os princípios constitucionais, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana. Para Luís Fernando Cruvinel Teixeira (2009), coautor do plano urbanístico de Palmas, a velocidade do processo, a

ineficiência dos gestores e as novas cidades caracterizam o processo de urbanização brasileira.

A reprodução espacial, desordenada, com a predominância de propriedades irregulares, é retrato dos grandes centros urbanos brasileiros, cenário de exclusão social aliado à ineficiência dos gestores públicos torna o planejamento urbano um desafio. Neste cenário encontra-se o município de Palmas-TO, a mais nova capital planejada do século XX, que ironicamente não teve seu plano urbanístico seguido à risca, o que culminou com surgimento de áreas favelizadas em sua extensão urbana.

De forma equivocada, as palavras **Favela** e **Periferia** são utilizadas conjuntamente, na cultura brasileira para conceituar os espaços urbanos representados pelo predomínio da pobreza, atribuindo de forma pejorativa a estas regiões a população de baixa renda. É salutar compreender não apenas o conceito, mas o contexto social, histórico e geográfico que as envolvem.

Segundo o dicionário Michaelis (2020), **favela** é qualquer lugar que cause uma má impressão por ser um ambiente desorganizado e com uma aparência desagradável, que é habitado ou frequentado por pessoas com condições financeiras inferiores. No contexto histórico, a origem do nome favela é do assentamento dos ex-militares da Guerra de Canudos no Morro da Providência, local rico na planta leguminosa conhecida como faveleiro. Eles deram ao local o nome de “Morro da Favella”, que em consequência passou a designar os conglomerados urbanos no Rio de Janeiro, como explica Valladares (2000). O substantivo **periferia** (MICHAELIS, 2020) possui o significado que interessa ao objetivo deste estudo, que é o que geograficamente se encontra no entorno do centro urbano, com deficiência na estrutura e serviços básicos.

A antropologia urbana utiliza uma metáfora para representar a distinção desses fenômenos urbanísticos: **A Cidade Partida**. Nos estudos de Setha Low (2005, *apud* COTELO; RODRIGUES, 2011) a metáfora é utilizada para representar a dicotomia existente entre asfalto-favela e centro-periferia. O asfalto-favela demonstra de um lado a integralidade dos serviços públicos e de outra a carência deles. O centro-periferia representa um caráter segregador, como a própria palavra indica, centro é o núcleo urbano e periferia é a região nos limites urbanos da cidade.

Não obstante, o estudo realizado por Cotello e Rodrigues (2011), nas principais cidades brasileiras concluiu que as favelas tendem a se localizar nos interstícios urbanos envoltos da cidade normal e nem sempre na periferia, isso demonstra que as distâncias de uma região favelizada em relação ao centro de uma cidade tendem a serem menores se comparadas à distância do centro da cidade às suas linhas limítrofes.

Categoricamente, as favelas não se situam em regiões periféricas, essa definição pode variar de acordo com a realidade de cada caso em particular. Os trabalhadores buscam efetivar sua residência próxima ao local de trabalho e, em muitos casos, não conseguem suportar financeiramente os imóveis com acesso à infraestrutura de qualidade nestes locais, isto acarreta como solução ou morar na favela com a alta densidade populacional para ter maior acessibilidade ou nas regiões periféricas da cidade com menor densidade populacional.

Tende-se a empregar os termos favela e periferia ao mesmo contexto espacial, conectando os termos às regiões afastadas dos centros urbanos com o predomínio de uma população financeiramente desfavorecida, todavia isso não ocorre com os condomínios de luxo, construídos em locais afastadas dos centros urbanos. Assim, destaca-se que a favela constitui um conjunto de moradias irregulares com alta densidade populacional e a periferia é utilizada para designar a área que envolve o centro urbano.

### **3 A FORMAÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE PALMAS E AS ÁREAS FAVELIZADAS**

O processo de povoamento da região onde hoje é localizado o estado do Tocantins se iniciou após a chegada dos portugueses no Brasil. Mas a criação em si do estado do Tocantins só ocorreu em 1988, através da aprovação pela Assembleia Nacional Constituinte do projeto de divisão territorial do estado de Goiás, surgindo o Estado do Tocantins, essa cisão se deu pelo desmembramento da parte norte do Estado de Goiás.

Desde os movimentos que antecederam a criação do Estado do Tocantins, a maior preocupação daqueles que residiam nessa região era em ter um local que atendesse a todas as necessidades estruturais que o novo estado exigia para a implantação da capital. Houve sugestões tanto no sentido de instalação em cidades que já existiam, como em realizar a construção da capital do Estado.

A capital provisória passou por Miracema do Norte, Araguaína e Taquaruçu do Porto. Mas por não satisfazerem as necessidades da futura capital, em dezembro de 1989, foi realizada a transferência da sede administrativa do município de Taquarussu do Porto para Palmas, transformando Taquaruçu em um distrito. Logo em seguida, em janeiro de 1990 Palmas foi instalada oficialmente como capital do estado, relata Nascimento (2009).

A proposta para a capital foi de se utilizar da grande extensão da região e seus “limites bem demarcados” (TEIXEIRA, 2009) para a construção de uma cidade planejada. Ainda em 1989 foi dado início ao projeto, desenhado pelo o Escritório de Arquitetura, Urbanismo e Planejamento **GRUPOQUATRO**, dividia a capital em três partes: Uma área macroparcelada com 11.085 hectares, localizada entre os ribeirões Água Fria e Taquaruçu Grande, com capacidade para abrigar um milhão e duzentos mil habitantes, e duas áreas de expansão, uma ao norte da área macroparcelada, com 4.625 hectares, e outra ao sul, com 4.869 hectares (GRUPOQUATRO, 1989).

Durante o início do processo de ocupação o Governo do Estado foi o maior detentor de terras no município, adquiridas por meio de compra, doação ou desapropriação. Essas propriedades foram utilizadas como forma de pagamento às empreitadas e também foram vendidas como forma de aumentar o capital financeiro do Estado (BAZOLLI 2012).

Houve, então, uma descontinuidade no processo de implantação do plano básico pelas etapas previamente definidas, os responsáveis pela execução do projeto urbanístico se esquivaram do planejamento, juntamente com o descuido da gestão do governo estadual em virtude da pressão

do mercado imobiliário. O resultado foi a dispersão urbana e o surgimento dos “vazios intersticiais, tanto na área macroparcelada como na área de expansão sul, acarretando uma ocupação dispersa e desagregada, com baixas densidades populacionais” (BESSA; OLIVEIRA, 2017, p.510).

A região onde hoje se localiza a cidade de Palmas foi definida em razão das características geográficas existentes na localidade, que facilitou a elaboração e implantação de um plano urbanístico básico. Esse plano é construído nos moldes de um conjunto de normas que consolidam as “políticas públicas voltadas, sobretudo, à habitabilidade do espaço urbano, definindo critérios de ocupação, de utilização dos espaços e de destinação de seus imóveis” (CHAVES, 2012, p. 57).

Essas normas não se encontram totalmente sistematizadas e por serem esparsas guardam, entre si, conexão puramente material em função do objeto regulado. O plano diretor é o principal mecanismo de orientação da expansão urbana do município.

O Plano Diretor Básico previa o parcelamento da capital em três partes, com áreas destinadas ao comércio, a indústrias e a áreas residenciais. A área macroparcelada contava com uma estratégia de implantação e ocupação do solo urbano a ser realizada pelo método faseado de adensamento urbano: a 1ª Fase, ocupação da área central com um adensamento proposto de 200.000 habitantes; 2ª Fase, ocupação ao sul da primeira fase, entre Córrego Brejo Comprido e Córrego da Prata para cerca de 260.000 habitantes. A 3ª Fase, ocupação ao norte da primeira fase entre Sussuapara e Ribeirão Água Fria, para 185.000 habitantes; a 4ª Fase, entre Córrego da Prata e Ribeirão Taquaruçu Grande, para cerca de 440.000 habitantes; 5ª Fase, área de expansão ao sul e ao norte do projeto piloto de Palmas para mais 800.000 habitantes (PALMAS, 2015).

Além disso, a capital contava com uma malha viária básica muito bem estruturada, assim como as áreas residenciais que se destacam pela organização em forma de quadras, oferecendo uma grande flexibilidade para a implantação de vias arteriais que se adaptariam aos vários tipos de edificações, além da disponibilidade dos aparelhos públicos essenciais (TEIXEIRA, 2009).

No entanto, a ocupação faseada não ocorreu como previsto. Nos quatros primeiros anos da capital, as duas primeiras fases já se encontravam em processo de expansão com uma densidade bruta equivalente a 0,10 habitantes por hectare, consideravelmente abaixo da média de 300 habitantes por hectare definido no Plano Básico (PALMAS, 2015).

Na busca por soluções aos problemas estruturais do município, o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas- PDPP foi instituído por meio da Lei Complementar nº 155 de dezembro de 2007, instrumento este para efetivar as diretrizes constitucionais da política de desenvolvimento urbano e tratar da gestão democrática da cidade estabelecendo objetivos e instrumentos para garantir a participação da população nos programas e projetos urbanísticos de Palmas. Contudo, não foi suficiente. Em 2011, foi apresentado quatro Projetos de Lei Complementar, os PLC nº 06, 07, 12 e 13. No ano seguinte, a Câmara de Vereadores também apresentou proposta de Emenda Substitutiva nº 001/2012, versando sobre a expansão da área urbana de Palmas.

Os projetos de lei e a proposta de emenda não avançaram em virtude de ações contrárias à

aprovação em virtude da ausência de diálogo com a sociedade sobre as supostas alterações que poderiam ocorrer. Em meio às manifestações, o Executivo Municipal seguiu em frente e utilizou parte do texto da Emenda Substitutiva nº 001/2012, que previa a alteração dos artigos 19 e 43 da LC nº 155/2007, e com isso propôs o Projeto de LC nº 12/2012 logo aprovado pela Câmara originando a LC nº 253/2012. Durante um período, ocorreram algumas alterações legislativas concernentes ao urbanismo da capital, mas nenhuma de forma relevante para conter a expansão acelerada (BAZOLLI, 2012).

Na tentativa de frear o espraiamento da mancha urbana, em 2015, teve início o processo de Revisão do Plano Diretor Participativo de 2007, procedimento obrigatório aos municípios com mais de 20 mil habitantes no período máximo de dez anos. O objetivo era tornar “aplicáveis os diferentes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, promovendo a indução da ocupação urbana em áreas infraestruturadas e o desestímulo da expansão para aquelas situadas distantes do centro” (PALMAS, 2015, p. 196).

Como resultado do processo, em abril de 2018, foi sancionada a Lei Complementar de nº 400 dispendo sobre o novo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO (PDPP), satisfazendo assim as disposições do Estatuto da Cidade. Em sete títulos, a lei se constitui como o instrumento necessário para o desenvolvimento do município. Acrescente-se, ainda, como inferência desse processo a alteração não só do plano, mas também do código de posturas, código de obras, código de parcelamento do solo para alinhar as legislações às novas determinações da LC nº 400/2018.

O Estatuto da Cidade destaca a importância do Plano Diretor como instrumento de efetivação da política urbana no cumprimento da função social da propriedade urbana, disposta na Constituição Federal. Nestes termos, a LC Nº 400/2018, art. 5º, parágrafo único, destaca que a função social da cidade Palmas é promover direito a terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos.

Legislar sobre a função social da cidade por si só não é capaz de efetivar as garantias constitucionais capazes de efetivamente proporcionar à população os meios básicos de sobrevivência e qualidade de vida, concernentes à moradia. É primordial um planejamento voltado para a política urbana com a participação da sociedade, bem como que ela atue no processo de execução e de fiscalização do Plano Diretor, tendo em vista a preservação do interesse social nas ações executadas. Porém, salienta-se que a participação social durante a revisão do Plano Diretor não foi cumprida satisfatoriamente, principalmente no que se refere à expansão injustificada do perímetro urbano, essa temática foi motivo de disputa entre a sociedade, pois de um lado se encontrava o mercado imobiliário favorável à expansão e de outro os que alegavam a insustentabilidade da cidade gerada pela suposta expansão do perímetro urbano (BAZOLLI 2012).

Uma das principais modificações está na divisão do território urbano em quatro macrozonas para o desenvolvimento urbanístico da capital, sob a justificativa da insustentabilidade do modelo espacial do plano básico, que ao invés de promover o desenvolvimento, promoveu pobreza e

segregação dos habitantes e a ausência de delimitação do perímetro urbano, incorporando a baixa densidade da capital à sua característica urbanística (PALMAS, 2015).

O revés urbanístico da expansão da mancha urbana sem adensamento populacional está enraizado na formação urbanística de Palmas desde sua implantação, ainda nesse período ocorreram os primeiros deslizamentos na forma de ocupação do território palmense, quando o Estado desapropriou diversas propriedades rurais localizadas na área destinada para a implantação do tecido urbano da cidade, depois de parceladas, foram vendidas através de leilões públicos, nesse momento as propriedades já se encontravam valorizadas por se situarem próximas aos aparelhos públicos.

Um ponto que merece destaque é que, por ser o detentor da maioria das propriedades que integravam o solo urbano do município de Palmas, O Governo do Estado passou a designar a ocupação das quadras centrais próximas à Avenida JK e praça dos girassóis para o funcionalismo público do “primeiro escalão do governo, representantes do Poder do Estado e empreendedores particulares. Por exemplo, a ARSE 14 foi destinada aos Deputados Estaduais” (CHAVES, 2012, p. 79), os demais servidores foram alocados em quadras localizadas fora da etapa definida pelo plano básico como, por exemplo, as ARSE 51 e 72.

A venda dos imóveis da capital pelo Poder Estadual da “Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – CODETINS, depois transformada em Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - AD TOCANTINS” (CHAVES, 2012, p. 79), também contribuiu com a descaracterização das etapas propostas pelo Plano Básico, pois atuava como uma corretora de imóveis com a finalidade de angariar recursos financeiros para a implantação da capital.

Outro feito prejudicial: a “dação em pagamento” de imóveis do Estado como pagamento das empreiteiras responsáveis pela instalação da infraestrutura da capital. Os proprietários dessas empresas acabavam retendo uma grande quantidade de imóveis, fomentando a especulação imobiliária, manutenção dos vazios urbanos e o espraiamento da população. Com isso, os migrantes que exerciam algum tipo de atividade laborativa relacionada com a construção da capital ou até mesmo os buscavam em Palmas melhores condições de vida eram destinados para áreas afastadas do centro. Tais acontecimentos tornam o Estado “responsável pelos vazios urbanos na cidade, tanto pela transferência de terras a empreiteiras, que as mantêm desocupadas até os dias atuais, como pela retenção especulativa de parte destas áreas, devido a interesses políticos e econômicos” (BAZOLLI, 2012, p. 253).

Essa dinâmica de crescimento distorcido de Palmas colaborou com a formação de habitações precárias e irregulares. Uma das primeiras regiões com características de favela ficou conhecida como Golfo Pérsico que, de acordo com Brito (2010), abrigava desempregados e trabalhadores informais em barracos de lona às margens do córrego Suçuapara. Logo surgiu a invasão nas ARNOS 31, 32 e 33, no extremo norte da capital, chamada de **Vila União**. Os primeiros proprietários dos lotes na região foram agraciados através de doação por comodatos feitos pelo governador Siqueira Campos, contudo no mandato seguinte, Moises Avelino resolveu promover a invasão da área, como



forma de conter a favelização e periferização de Palmas (COCOZZA, 2007).

Outras invasões foram surgindo ao longo do tempo, como as que “ocorreram nas ARSES 24, 65 e 75, todas situadas na parte Sul, além das quadras do entorno da então residência oficial do governo, na parte Leste” (CHAVES, 2012, p.79), além das invasões na expansão sul.

A segregação socioterritorial é de fato um dos grandes problemas urbanísticos de Palmas. Hoje, a capital encontra-se como fragmentada em duas partes: Palmas Norte, área do Plano Básico e Palmas Sul, composta por Taquaralto e Aurený's. Esse espraiamento urbano afeta diretamente o fornecimento por parte do Poder Público Municipal dos serviços básicos à população, pelo alto custo que demandaria a implantação.

Segundo dados da Prefeitura de Palmas (2015), a capital tem hoje cerca de 8.000 domicílios dependentes de regularização fundiária, somadas às ocupações em Áreas Públicas Municipais (APMs) e os loteamentos irregulares. O município tem ainda irregularidades na ocupação em 10.000 lotes doados pela própria administração, mas que ainda não foram regularizados, cuja propriedade permanece em nome da prefeitura. Esses dados demonstram a urgente e necessária efetivação da política habitacional vise promover a regularização fundiária nas áreas carentes da cidade.

Não se trata apenas de um caráter social, o alto custo da segregação espacial resulta na valorização dos imóveis urbanos localizados em áreas dotadas de infraestrutura, orientados por grupos de maior renda e de outro lado segrega os financeiramente menos favorecidos a áreas com menores preços, geralmente mal localizados. Protelar a regularização aumenta a desigualdade e ratifica a segregação.

O que se conclui como explica Teixeira (2009) é que, ao longo de muitos anos, a moradia tornou-se uma questão mundial e, no Brasil, o processo histórico de urbanização das cidades brasileiras chegou a uma situação insustentável, caracterizada pela desigualdade, segregação social e exclusão territorial refletida também no município de Palmas.

#### **4 A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DE ÁREAS FAVELIZADAS NO MUNICÍPIO DE PALMAS**

O Direito, como ciência, acompanha toda a evolução do homem, desde que ele se despreendeu da característica nômade, individualizada, para se transformar em um ser político e social, necessitando de regras e normas que pudessem disciplinar as condutas e estabelecer parâmetros para a vida em conjunto, principalmente trazendo garantias, bem como deveres a serem cumpridos reciprocamente por todos os integrantes da sociedade.

A moradia sempre esteve atrelada ao histórico de desenvolvimento humano, no Brasil esse direito é reconhecido como um direito fundamental inerente à pessoa humana, previsto, inclusive no artigo 6º da Constituição Federal, mas segundo Silva (1997) a Constituição não deixou tão preciso tal direito, somente com a Emenda Constitucional 26/2000, houve a inclusão entre os direitos sociais

previstos no art. 6º, impondo aos entes federativos a competência de efetivar a garantia.

Entre as políticas públicas voltadas ao cumprimento dessa garantia destacam-se as Leis federais Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei nº 11.977/2009 (Lei Minha Casa Minha Vida), Lei nº 13.090/2015 (Estatuto da Metrópole), Lei 13.465/17 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e a MP 2.200/2001 que regula a concessão de uso especial para fins de moradia.

Constitucionalmente assegurado, o direito à moradia digna concede ao cidadão a oportunidade de obter uma habitação digna exigindo, para esse fim, prestações por parte da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios que proporcionem o desenvolvimento de políticas públicas que efetivem esse direito fundamental, nos termos do art. 23, IX, da Constituição e do art. 14 da Lei 13.465/17.

Para efetivar essas prestações do artigo 21, IX, da Constituição consta disposição da competência material exclusiva da União em “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988). De tal modo, incumbe à União o dever de instituir diretrizes para o pleno desenvolvimento urbano e da habitação. É também competência da União, mas de maneira concorrente, desenvolver leis federais concernentes ao direito urbanístico que estabeleça as normas gerais para o desenvolvimento urbano, bem como que discipline as disposições contidas nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira normatizam a Política Urbana Nacional dentro do cenário Econômico e Financeiro nacional, visando concretizar, a política de desenvolvimento e de expansão urbana, norteados pelos princípios do desenvolvimento sustentável, da igualdade, da justiça social, da participação popular e da função social da cidade e da propriedade urbana.

Cumprindo sua competência, a União sancionou uma das mais importantes normas urbanísticas: O Estatuto da Cidade. São suas diretrizes: o direito à cidade sustentável, gestão democrática, ordenação e controle do uso do solo, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Com estes objetivos foram fornecidos instrumentos, além dos já existentes na Constituição Federal, que permitem aos gestores municipais, regulamentar a área urbana. Essas diretrizes são as linhas gerais da política urbana e devido às particularidades de cada município, cabe ao Poder Público Municipal ampliar as legislações estaduais e federais, através de mecanismos como a desapropriação urbana sancionatória, IPTU, parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC) e a elaboração do plano diretor, como é o caso da Lei complementar 400/2018, que institui o plano diretor do município de Palmas. Essa competência municipal tem sua base no art. 30, VIII, da Constituição, que possui como objetivo promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Em relação à política habitacional, o art. 23, IX, da Constituição define competência comum dos entes federativos em promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Aos Estados devem operar através da edição de

leis estaduais de política urbana e habitacional regionais para de forma integrada com municípios atuar nas políticas habitacionais, além de “instituir um sistema de política estadual com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas” microrregiões, e aglomerações urbanas.

As normas elencadas buscam a regular a situação de assentamentos irregulares, Cunha (2019) classifica esses assentamentos como núcleos urbanos que necessitam de regularização fundiária por não possuírem registro imobiliário, aprovação municipal, averbação municipal, quando o projeto é diverso do aprovado ou quando os ocupantes da área não possuem a titulação.

No município de Palmas, existem as moradias irregulares de alta renda, formadas principalmente por condomínios ou chácaras que entram no plano diretor de maneira clandestina por conta de beneficiários que receberam posse precária de propriedades e realizaram o parcelamento e alienação destes “pedaços” de terra, se consolidando, atualmente, por exemplo, como condomínio fechado de chácaras. Em contrapartida, as de baixa renda, conhecidas como favelas, são os assentamentos informais urbanos, dotados de moradias irregulares e até mesmo ilegais habitados massivamente pela população pobre. Estes imóveis não possuem qualquer segurança jurídica ou infraestrutura básica.

O único meio para fornecer dignidade e qualidade de vida a esses habitantes é através da intervenção pública por meio da regularização fundiária. Entre os benefícios da regularização, estão: a segurança da posse ao beneficiário por meio da titulação, o fornecimento e acesso a serviços públicos essenciais, a possibilidade de financiamentos habitacionais, a inclusão destas áreas no plano diretor da cidade e a obtenção de um endereço formal (NALINI; LEVY, 2014).

Dentre os principais instrumentos de regularização, destacam-se: as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; Regularização Fundiária Urbana - REURB; Demarcação Urbanística; Legitimação de Posse e Legitimação Fundiária; Desapropriação por Interesse Social.

No âmbito municipal, a LC Nº 378/2017 instituiu o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas com a finalidade de regular os assentamentos já consolidados na capital, nos moldes do art. 100 da LC Municipal nº 155/2007 e com semelhança a Lei 11.977/2009. A LC traz um padrão urbanístico próprio para o assentamento, favorecendo a fixação da população de baixa renda em áreas de interesse social. A LC prevê a implantação de ZEIS e, em rol taxativo, fornece quatro instrumentos para a regularização fundiária: o primeiro é a concessão do direito Real de Uso; o segundo instrumento é a venda ao ocupante do imóvel; o terceiro é a doação de bens imóveis que se enquadrem como dominicais; o quarto instrumento é a concessão de uso especial para fins de moradia. Desde que os assentamentos tenham sido consolidados até o ano de 2018.

A Lei da Reurb (13.465/2017) só permite regularizações de acordo com a ordem urbanística e só deve acontecer depois da aprovação, pelo Município, de um projeto urbanístico específico para cada assentamento no caso da Reurb-S, podendo implicar em adequações, como a desocupação de áreas de risco, abertura de áreas livres de lazer, alargamento de vias para, saneamento básico, água

potável, esgoto, coleta de lixo e instalação de equipamentos comunitários, como escolas e postos de saúde (SANTIN; COMIRAN, 2018).

Incube ao município definir a modalidade do procedimento, de acordo com os requisitos de renda, podendo o processo ser arcado financeiramente pela prefeitura ou pelo proprietário: a Regularização de Interesse Social (Reurb-S), assentamentos ocupados predominantemente pela população de baixa renda; a Regularização de Interesse Específico (Reurb-E), em casos que não se enquadram como baixa renda. A modalidade de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) requer o cumprimento de ao menos um dos seguintes requisitos: ocupação mansa e pacífica há pelo menos 05 anos ou localização em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou sendo áreas públicas, sejam declarados de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A Demarcação de Zona de Interesse Social (ZEIS) é um instrumento urbanístico de inclusão, no zoneamento das cidades, de terras destinadas à implantação de habitação de interesse social. Existem dois tipos de ZEIS: A primeira é as ZEIS de Regularização, que consiste na demarcação destas zonas em áreas já ocupadas por assentamentos informais ou com alguma forma de irregularidade, o objetivo é o reconhecimento de áreas já ocupadas por processos informais e sua integração definitiva na cidade com a construção de Habitações de Interesse Social (HIS). A segunda é chamada de ZEIS de Vazios, é a demarcação sobre áreas consideradas vazias, geralmente não construídas, subutilizadas ou não utilizadas, ou seja, podem estar edificadas, mas sem uso. O ideal é que já se encontrem em áreas urbanizadas, com a presença de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

A LC nº 378/2017 que instituiu o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas, cuidou de destacar no Art. 2º, IX, a importância da ZEIS como instrumento que possibilita o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento de pessoas de baixa renda em áreas de interesse social.

No município de Palmas existem assentamentos irregulares tanto na área urbana quanto na zona rural da capital. São alguns desses assentamentos: o loteamento Água Fria, o Setor Universitário, o assentamento Irmã Dulce, assentamento Irmã Dulce 2ª etapa, Setor União Sul, Setor Vista Alegre, Setor Novo Horizonte, Jardim Taquari, Córrego Machado e Taquaruçu 2ª Etapa. Segundo a Prefeitura algumas áreas já concluíram o processo de regularização como assentamento Canaã e Santo Amaro. Essas áreas e localizam dentro de ZEIS, conforme previsto no Plano Diretor Participativo do Município de Palmas.

Segundo Vianna (2016), Palmas possui áreas periféricas precárias ocupadas pela população de baixa renda, estas áreas contam com um consolidado adensamento urbano, porém sem qualquer tipo de infraestrutura ou regularidade capaz de suprir as necessidades básicas do cidadão, enquanto os vazios urbanos da cidade continuam a serviço da especulação.

Diante da problemática situação, a capital se depara com a dificuldade de realizar o procedimento regularizatório, justamente pela ausência de bens imóveis aptos para a realização

de tal procedimento no seu domínio patrimonial, já que a massiva parte dos imóveis públicos da capital é da esfera Estadual. O Município de Palmas enfrenta desde o gênesis a supressão de sua autonomia concernente à urbanização do perímetro urbano, regada ao prematuro rompimento do plano diretor pelo Governo Estadual através das políticas de ocupação do solo urbano.

Como mencionado, o processo de urbanização da capital contou com uma conjuntura de ações do Governo Estadual para a promoção do espraiamento urbano. Tais manobras causaram o problema que se arrasta desde o nascimento da Capital, ou seja, a enorme área vazia dentro do plano e o crescimento das regiões favelizadas. Solucionar o impasse é um dilema, em virtude dos regramentos urbanísticos atribuírem a competência ao município para a execução de políticas de desenvolvimento do ordenamento territorial em contrapartida da irrisória indisponibilidade de imóveis pelo município de Palmas e a indisponibilidade financeira (CHAVES, 2012).

Para efetivar as diretrizes constitucionais do direito à moradia, o poder público municipal pode se valer do instrumentos de desapropriação de imóveis públicos com a finalidade de uso em programas habitacionais de interesse público.

Por força do Decreto-Lei nº 3.365/41, existe a possibilidade por meio de autorização legislativa de desapropriação de bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal motivados por interesse público, desde que realizada respeitando a ordem hierárquica entre os entes federativos. No caso das propriedades estaduais localizadas no município de Palmas, a desapropriação só poderá ser instrumentalizada pela União. “Trata-se de previsão que rechaça qualquer tentativa do Município de Palmas de desapropriar os imóveis do Estado do Tocantins, bens dominicais, sob a declaração de utilidade pública” (CHAVES, 2012, p.132).

Contra o Estado, a única medida de desapropriação cabível é a por interesse social, com respaldo na Lei 4.131/62 e no art. 5º, XXIV da Constituição, pois as demais modalidades não podem ser aplicadas em desfavor do Estado em virtude da imunidade tributária do ente federativo. Contudo, somente a União pode fazê-la, nos moldes do art. 22, II, da Constituição. A única possibilidade de efetivar as garantias constitucionais e promover a função social da propriedade de uso dominical do Estado do Tocantins é o Estado atuar de forma solidária, juntamente com o Município de Palmas no processo de regularização das áreas favelizadas.

Segundo dados da prefeitura de Palmas (2015) e da Companhia Imobiliária do Tocantins - TERRATINS (CARVALHO, 2020), Palmas possui aproximadamente 128 áreas públicas municipais ocupadas por assentamentos precários. Existem também em Palmas 43 loteamentos irregulares, sendo 36 fora do perímetro urbano. Dos 7 loteamentos localizados no perímetro urbano, 3 estão em processo de regularização. São eles Irmã Dulce 1ª Etapa, Irmã Dulce 2ª Etapa, União Sul 2ª Etapa. E dois já concluíram o processo de regularização realizado pela prefeitura, são eles: o Setor Canaã e o Setor Santo Amaro. Os três primeiros ainda estão sendo regularizados pelo Governo de Estado de Tocantins e pela Prefeitura de Palmas.

Conforme a TERRATINS, os núcleos urbanos informais em Palmas, em sua grande maioria estão

sob o domínio do Estado do Tocantins, alguns destes já se encontram em processo de regularização fundiária, por conta da ação conjunta do Estado e Município nos moldes do decreto Municipal nº 1.477/2017. É o caso do Loteamento De Chácaras Irmã Dulce 1ª etapa: contendo 66 chácaras, sendo 19 de propriedade do Estado do Tocantins e 47 de terceiros, abriga aproximadamente 950 famílias; do Loteamento Lago Norte: de domínio parte particular e parte estadual, estando hoje ocupada com aproximadamente 700 famílias; do Loteamento de Chácaras Taquarussú 2ª etapa: contendo 34 chácaras, sendo 11 áreas do Estado, 21 de terceiros e 01 do Município de Palmas, com aproximadamente 200 famílias. Acrescenta-se a essa lista o Loteamento De Chácaras União Sul, de propriedade integralmente particular.

A regulação dessas áreas ficou facilitada desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 378, a lei dividiu o estado em sete regiões para as quais estabeleceram-se um termo de cooperação com os municípios, auxiliando com todo o aparelhamento jurídico e técnicos necessários. A inovação legislativa colabora com a titulação dos imóveis dos núcleos urbanos informais, bem como a convalidação de títulos anteriores para posterior registro. Essas ações reforçam a segurança jurídica e permite o fornecimento de uma série de recursos aos habitantes.

No Jardim Taquari, que abriga em torno de 3.849 famílias, o Estado juntamente com o Município firmou um acordo judicial com o proprietário dos 3.575 lotes da área, via dação em pagamento. O processo está em fase final de conclusão. A negociação com o proprietário dos 274 lotes remanescentes ainda não foi finalizada, motivo pelo qual não se iniciou o processo de regularização fundiária do Jardim Taquari.

Na zona rural, os loteamentos Água Fria, Shalon, Fumaça, de propriedade exclusiva do Estado, bem como o Loteamento de chácaras Irmã Dulce 2ª etapa, ainda não iniciaram o processo de regularização. Na zona urbana com problemas fundiários são as seguintes quadras: ARSO 74 – Vila Militar do Exército Brasileiro com 65 lotes; ARSO 75 – Vila Militar da Marinha do Brasil com 314 lotes; parte das quadras: ARSO 101 com 23 lotes; ARSO 102 com 347 lotes; ARSO 112 com 352 lotes; ARSO 103 com 371 lotes; ARSE 62, HM 01, LOTE 01, HM 02, LOTE 01, HM 06, LOTE 01, HM 07, LOTES 01 e 02 e HM 10, LOTE 01 que abriga 135 famílias. O loteamento Santa Fé, a Chácara nº 52 do loteamento Taquarussú e o loteamento Belo Horizonte, também núcleos urbanos informais, são áreas de domínio de particular. Nessas propriedades, o município deve atuar no processo de regularização fundiária sem que haja a necessidade do ente Estadual.

Materializadas desde o início de sua construção, as dificuldades encontradas pelo município de Palmas para a realização da regularização fundiária está na questão financeira e na indisponibilidade de imóveis (CHAVES, 2012).

Essa dificuldade reforça a necessária interferência estadual, principalmente devido à competência exclusiva atribuída pela Constituição da República para intervir no município que descumpra a política de desenvolvimento urbano, estabelecida no art. 182 da Constituição. São dificuldades encontradas pelo município de Palmas para a realização do processo de são de ordem

financeira e de indisponibilidade de lotes para realizar tanto a desafetação quanto a Dação em Pagamento. De acordo com a TERRATINS, o município só possui sobre seu domínio os loteamentos irregulares: Setor Machado Oeste e Setor Saramandaia. Isso reforça que a maioria das regiões favelizadas do município estão sob o domínio do Estado, além da massiva quantidade de imóveis dominicais espalhados pela capital que não possuem qualquer função dentro da administração pública Estadual.

Destarte, embora a desapropriação de interesse social se vincule ao instituto da supremacia do interesse público, há limitações de competência, essas limitações protelam ainda mais a aplicação do procedimento de regularização fundiária. A inércia Estadual tanto na promoção, fiscalização e principalmente no cumprimento da função social da cidade, complica e dificulta a resolução da problemática. Esse desleixo por parte do Poder Público “estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades, incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres” (SANTOS, 2005, p, 123).

Além da desapropriação, a administração pública (União, Estado e Município) também pode realizar a doação de imóveis públicos, respaldada nos termos do art. 538 e seguintes do Código Civil, por meio de prévia avaliação legislativa. No caso de doação de imóveis para a regularização fundiária de interesse social é dispensada a licitação pertinente ao instituto jurídico. Em caso de descumprimento da finalidade do imóvel que motivou a doação, há a possibilidade de reversão do bem para a Administração Pública.

O benefício da solução da problemática não será apenas para o ocupante da área, já que um dos maiores interessados na regularização fundiária das áreas irregulares é o próprio estado, pois não tem condições de realizar a retirada das inúmeras famílias que habitam os núcleos informais já consolidados, restando como única medida a regulação dessas áreas.

## 5 CONCLUSÃO

A busca pela melhoria na qualidade de vida reflete na vida do homem e também na sociedade em que ele se encontra inserido. A intensa migração do campo para os centros urbanos impactou diretamente na maneira como a cidade se organizava. A promulgação de 1988 e a criação do estado do Tocantins resultaram na criação da capital planejada Palmas.

Uma das questões levantadas pela pesquisa é concernente ao processo de urbanização das cidades de um modo geral e de modo particular da cidade de Palmas. Foi verificado que esse processo de ocupação do solo da capital se concretizou distante do que foi estabelecido no Plano Básico pelo GRUPOQUATRO. A principal causa está condicionada à questão econômica, pois para realizar o processo de implantação da infraestrutura necessária de serviços públicos e de acomodação dos servidores utilizou-se de diversos desdobramentos por parte do Governo Estadual utilizando,

principalmente, as terras desapropriadas como moeda de troca por serviços, assim como vendendo as propriedades para angariar recursos para a máquina pública.

No decorrer dos anos, a capital contava com vazios urbanos na região central e a massiva parte da população de baixa renda, edificavam moradia em áreas irregulares e fora do plano diretor. Com o espraiamento da mancha urbana pelo perímetro da capital, logo surgiram as primeiras áreas favelizadas de Palmas. As favelas são a própria personificação do descumprimento do direito constitucional à moradia pelos entes federativos.

Como visto incumbe tanto a União, quanto aos Estados e Municípios fomentar os programas habitacionais por meio dos programas habitacionais. Contudo, quando estes núcleos urbanos já se encontram consolidados não há alternativa se não a promoção da regularização dessas áreas pelo município que, por força constitucional, possui a competência para tal feito.

Há diversos mecanismos jurídicos que possibilitam ao Poder Público Municipal a realização da regularização fundiária das áreas favelizadas, como a doação de imóveis e a desapropriação, ambos de interesse social. O problema enfrentado pela capital reside exatamente na impossibilidade de execução do procedimento pela ausência de recursos financeiros para subsidiar o processo bem como da pequena quantidade de imóveis sob seu domínio, quase que insuficientes se comparados com a dimensão das regiões que necessitam de ser regularizadas.

Para que haja a condição digna de moradia, o Estado do Tocantins munido de sua competência constitucional para promover as diretrizes urbanas e de fiscalização da aplicação pelos municípios, deve continuar auxiliando o município nesses processos, como já ocorreu com os Setores Canaã e Santo Amaro, parceria entre o estado e município que possibilitou a titulação dos imóveis aos seus moradores. Mas para solucionar o problema é necessário maior empenho por parte do estado no processo de Regularização fundiária de Interesse Social junto ao município, principalmente por ser ele o detentor de grandes propriedades dentro do município.

## REFERÊNCIAS

BAZOLLI, João Aparecido. Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO. Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais: 2012; p. 336. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/15956/1/d.pdf>> Acesso em: 30 Abr. 2020.

BESSA, Kelly; OLIVEIRA, Claudia Fernanda Pimentel de. Ordem e desordem no processo de implantação de Palmas: a capital projetada do Tocantins. Revista Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 21, n. 2, p. 497-517, agosto. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/117161>>. Acesso em: 07 mai. 2020.

BRITO, Eliseu Pereira de. Planejamento, especulação e ocupação fragmentada em Palmas. Caminhos da Geografia, Uberlândia, v. 11, n. 34, p. 93-104, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2020.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. Disponível em: <[https://www.apadep.org.br/wp-content/uploads/2019/09/regularizacao-fundiaria-urbana\\_como-aplicar-a-lei-federal.pdf](https://www.apadep.org.br/wp-content/uploads/2019/09/regularizacao-fundiaria-urbana_como-aplicar-a-lei-federal.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2020.

CARVALHO FILHO, José Rodrigues de. Núcleos urbanos irregulares de Palmas -TO. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <nathaliagc@hotmail.com>. Acesso em: 27 mai. 2020.

CHAVES, Fábio Barbosa. A formação urbana do município de Palmas (1989 2012) e o direito de moradia. 2012. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2012. Disponível em: <<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2646/1/FABIO%20BARBOSA%20CHAVES.pdf>> Acesso em: 02 mai. 2020.

COCOZZA, Glauco de Paula. Paisagem e urbanidade: os limites do projeto urbano na conformação de lugares em palmas. 2007. 253 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em:<<https://drive.google.com/drive/folders/0B56OVgynvObYc2tFX1VCbnRpT1k>>. Acesso em: 8 mai. 2020.

COTELO, Fernando Cardoso; RODRIGUES, Juciano Martins. Favela e periferia como espaços de pobreza: estudo sobre a configuração urbana de metrópoles brasileiras. In: XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2011, Natal. Anais do IX ENABER, 2011. Disponível em: <<https://www.anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-fc7308246dab129c326a470798186d24.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana – REURB. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019.

FAVELA. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/favela/>> Acesso em: 23 mar. 2020.

GRUPO QUATRO. Projeto da capital do estado do Tocantins. Palmas, 1989. Disponível em: <[https://drive.google.com/drive/folders/0BxbwT9W\\_G8LvdGpoZzYxb05Sa0k](https://drive.google.com/drive/folders/0BxbwT9W_G8LvdGpoZzYxb05Sa0k)>. Acesso em: 25 abr. 2020

IBGE. SIDRA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. População nos Censos Demográficos por situação do domicílio. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1288#/n1/all/v/1000606/p/1950,2010/c1/allxt/d/v1000606%202/l/v,p+c1,t/resultado>>. Acesso em: 30 mai. 2020.

JÚNIOR, Nelson Saule; RODRIGUEZ, Maria Elena. Direito à Moradia. In: LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada. SP: Loyola, 2002, p. 109-160. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=Zwgg9yQ9ZUGC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>.

Acesso em 12 mai. 2020.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. Regularização Fundiária. 2. ed. Rio de Janeiro: Gen - Editora Forense, 2014. v. 1. 477p.

NASCIMENTO, Júnio Batista do. Tocantins: história e geografia. Goiânia: Bandeirante, 2009.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. [s. l.], 2018. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.8777839F&lang=pt-br&site=eds-live&scope=site>>. Acesso em: 12 set. 2019.

OLIVEN, Ruben George. Urbanização e mudança social no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. 146 p. ISBN 978-85-7982-001-4. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/z439n/pdf/oliven-9788579820014.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

PALMAS. Plano de ação Palmas sustentável. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) Brasil, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, Prefeitura Municipal de Palmas-TO, 2015. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1rB2GUnPYgzLn0-CVfaDoyTOgVnfcmsjQ>>. Acesso em: 11 mai. 2020.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária / Urban law and environmental regularization. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1595-1621, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 2005 (Coleção estudos urbanos).

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2. ed. rev. At. 2ª tiragem. São Paulo malheiros. Editores, 1997, 421p.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Capitalismo e urbanização. 11. ed. São Paulo: Contexto, 2001. 80 p.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. Dossiê cidades planejadas na Hinterlândia. Revista UFG: Junho. Ano XI, nº 6, 2009; p. 91-99 Disponível em: <[http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/junho2009/Palmas.pdf](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/junho2009/Palmas.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

VALLADARES, Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 05-34, out. 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 06 mai. 2020.

VIANNA, Leandro Finelli Horta. O direito à moradia como um direito humano: mecanismos de efetivação da função social da Propriedade no município de Palmas - Tocantins. Palmas, TO. 2016. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/115>>. Acesso em: 24 ago. 2019.