

Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

LUIZ GOMES DE MELO JUNIOR

CO YVY ORE RETAMA: DE QUEM É ESTA TERRA?

**Uma avaliação da segregação a partir dos programas de
habitação e ordenamento territorial de Palmas**

BRASÍLIA

2008

LUIZ GOMES DE MELO JUNIOR

***CO YVY ORE RETAMA*¹: DE QUEM É ESTA TERRA?**

**Uma avaliação da segregação a partir dos programas de
habitação e ordenamento territorial de Palmas**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre na área de Planejamento Urbano no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (Minter UnB-UFT).

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gouvêa

BRASÍLIA

2008

¹ Inscrição constante no brasão do estado do Tocantins que significa “Esta terra é nossa” em tupi-guarani.

LUIZ GOMES DE MELO JUNIOR

CO YVY ORE RETAMA: DE QUEM É ESTA TERRA?

Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e
ordenamento territorial de Palmas

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre na área de Planejamento Urbano no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Aprovado em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Alberto de Campos Gouvêa (orientador)

Programa de Pós-graduação da FAU/UnB

Prof. Dr. Luiz Pedro de Melo Cezar (examinador)

Programa de Pós-graduação da FAU/UnB

Prof. Dr. Neio Campos (examinador)

Departamento de Geografia da UnB

Prof. Dr. Neander Furtado (suplente)

Programa de Pós-graduação da FAU/UnB

DEDICATÓRIA

A “painho” e “mainha” (Luiz Gomes de Melo e Marlene Figueiredo Gomes) que, apesar de não estarem mais presentes em matéria, são cada dia mais constantes na minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, principalmente pelo dom da vida e constante presença em meu mundo.

Às minhas irmãs e sobrinhos, primeira e eterna família, pelo apoio incondicional e a quem destino todo o amor, respeito e estima, por serem as pessoas capazes de fazerem-me superar todas as expectativas.

Ao Prof. Dr. Luiz Alberto Gouvêa, estimado orientador, pela compreensão, apoio e incentivo em todas as etapas de realização deste trabalho.

Aos caríssimos colegas da UFT, pelo ânimo e bom humor com que me acolheram e pelo estímulo dispensado para superar os obstáculos dessa jornada.

Aos amigos da SEDUH e da Caixa Econômica Federal, sem cuja colaboração talvez não tivesse logrado êxito na eficiente coleta de dados para esta dissertação.

RESUMO

Esta pesquisa apresenta uma análise empírica sobre a segregação espacial em Palmas – Tocantins, sob a ótica da produção habitacional, considerando-se a relação entre a moradia e o processo de ordenamento territorial daquela cidade. A abordagem apóia-se na teoria da segregação urbana, reflete e conceitua o termo por meio da contribuição literária pertinente. Também se enfatiza a influência das rendas fundiárias para a produção do espaço urbano relacionando a base conceitual à realidade implantada em Palmas. A partir daí, procura-se evidenciar a forma como a moradia inseriu-se nesse processo enfatizando o segmento de baixa renda, cuja principal forma de provisão é a ação do poder público. Parte-se do pressuposto de que a segregação em Palmas foi intencional e utilizou a moradia como elemento de espoliação urbana, reproduzindo o processo de urbanização brasileiro. Nesse sentido, verifica-se a criação de uma cidade fragmentada, construída sob a influência das rendas fundiárias, onde a segregação social determina a dinâmica de produção da periferia urbana, cuja base de ocupação está na oferta de moradia de baixa renda através dos programas oficiais do poder público.

ABSTRACT

This research presents an empirical analysis on the space segregation in Palmas – Tocantins under the optics of the habitational production considering the relation between housing and the process of territorial order of that city. The comprehensive approach is supported in the theory of the urban segregation, reflects and appraises the term by means of the pertinent literary contribution. It is also emphasized the influence of the agrarian incomes for the production of the urban space relating the conceptual base to the reality implanted in Palmas. From then on, it is necessary to evidence the form as housing inserted in this process, emphasizing the low income segment, which main form of provision is the action of the public authority. It is believed that the segregation in Palmas was intentional and used the housing as element of urban spoliation, reproducing the brazilian process of urbanization. Therefore, it is verified the creation of a fragmented city, constructed under the influence of the agrarian incomes, where the social segregation determines the dynamics of the urban fringe production, which base of occupation is in offers of low income housing through the official programs of the public authority.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	X
LISTA DE FIGURAS	XII
INTRODUÇÃO	15
1. APORTES TEÓRICOS SOBRE POLÍTICA HABITACIONAL E SEGREGAÇÃO	25
1.1. Discussão teórica sobre Política de Habitação	26
1.2. Os mecanismos de formação do preço da terra	32
1.3. Viagem teórica ao campo da segregação	39
2. A CRIAÇÃO DE PALMAS E A TRAJETÓRIA DO SEU PROCESSO DE OCUPAÇÃO ..	45
2.1. Antecedentes	46
2.2. Uma “Nova” Cidade Planejada.....	50
2.3. As Diretrizes para a Ocupação de Palmas	59
2.4. Palmas: “A Segregação Planejada”	66
2.5. A Descontinuidade Urbana em Palmas: Demografia X Vazios Urbanos.....	76
3. A SEGREGAÇÃO POR MEIO DA HABITAÇÃO	81
3.1. 1990 a 1992: a Política de Doação de Lotes na Periferia	84
3.2. 1993 a 1996: expansão urbana e periférica de Palmas	94

3.3. 1997 a 2000: as dificuldades institucionais para os programas de habitação	101
3.4. 2001 a 2004: uma nova perspectiva para o setor habitacional	107
3.4.1 – HBB em Palmas: outra forma de incremento da segregação	111
3.5. 2005 a 2007: a contribuição mais recente para o setor habitacional em Palmas	118
4. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS	131
4.1. Palmas segregada pela dinâmica de produção especulativa do espaço	134
4.2. Palmas segregada pelas barreiras horizontais	141
4.3. Recomendações para uma Política Municipal de Habitação para Palmas.....	145
4.4. Concluindo: propostas de elementos urbanísticos para Palmas.....	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
AUP I	Área de Urbanização Prioritária I
AUP II	Área de Urbanização Prioritária II
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CODETINS	Companhia de Desenvolvimento do Tocantins
DI	Desenvolvimento Institucional
EC	Estatuto da Cidade
FJP	Fundação João Pinheiro
GIDUR	Gerência Interna de Desenvolvimento Urbano (Caixa Econômica Federal)
HBB	Habitar Brasil BID
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IPUP	Instituto de Planejamento Urbano de Palmas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
MNLM-TO	Movimento Nacional de Luta Pela Moradia do Tocantins
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDUP	Plano Diretor Urbanístico de Palmas
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PHIS	Programa Habitação de Interesse Social
PMH	Política Municipal de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PPA	Plano Plurianual
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (de Palmas)
SEHAB	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (do Tocantins)
SM	Salário Mínimo
TCU	Tribunal de Contas da União
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 2. A Criação de Palmas e a Trajetória do seu Processo de Ocupação

2.1. Divisão do estado de Goiás e atual território do estado do Tocantins.....	47
2.2. Quadrilátero escolhido para a construção de Palmas	48
2.3. Divisão Distrital do Município de Palmas.....	49
2.4. Localização do distrito-sede de Palmas em relação à divisão distrital do município	50
2.5. Esquema da malha viária principal de Palmas	51
2.6. Malha urbana viária de Palmas.....	52
2.7. Quadras comerciais ao redor da Praça dos Girassóis	53
2.8. Divisão da área macroparcelada de Palmas.....	55
2.9. Quadra ARSO 41, a partir da Avenida LO 11.....	56
2.10. Esquema funcional de uma quadra residencial de Palmas	57
2.11. Quadra ARSE 82	58
2.12. Esquema do planejamento inicial de Palmas, com as áreas de adensamento.....	60
2.13. Zonas de Ocupação Urbana de Palmas	62
2.14. Macrozoneamento do Município de Palmas	63
2.15. Região Central e Região Sul de Palmas	64
2.16. Região Sul de Palmas com destaque para o Jardim Aurenny I.....	68
2.17. Complexo Taquaralto/Aurenny – 1994.....	69

2.18. Jardim Aeroporto com mapa de localização.....	70
2.19. Loteamentos de Palmas Sul.....	72
2.20. Áreas invadidas na Região Central de Palmas (1991 a 1996).....	73
2.21. Mapa: Palmas 1994. Crescimento urbano no sentido Norte-Sul.....	75
2.22. Mapa do processo de ocupação das quadras de Palmas.....	77
2.23. Mapa da densidade demográfica de Palmas Centro e Palmas Sul.....	79

CAPÍTULO 3. A Segregação por meio da Habitação

3.1. Avenida JK (1991).....	87
3.2. Localização dos Aurenys em Palmas Sul.....	88
3.3. Vista aérea do Jardim Aurenys III.....	89
3.4. Vista aérea da Quadra ARSE 21.....	89
3.5. Casa doada à população nos Aurenys, entre 1990 e 1998.....	90
3.6. Localização das ARSE's 14, 51, 72 e ARSO's 32, 33, 34 e 62.....	92
3.7. Evolução urbana de Palmas até 1996.....	95
3.8. Localização das Quadras ARSO 103, 105, 113, 121.....	96
3.9. Quadras Noroeste e Nordeste de Palmas. Destaque para a Vila União.....	99
3.10. Exemplo da morfologia das quadras Noroeste e Nordeste.....	100
3.11. Ocupação urbana de Palmas até 2001.....	103
3.12. Casa substituída pelo Programa Morar Melhor.....	104
3.13. Tipo de casa entregue pelo programa Morar Melhor.....	104

3.14. Empreendimento do PAR em Palmas	108
3.15. Setores atendidos pelo Pró-Moradia.....	110
3.16. Casa-padrão do HBB em Palmas	114
3.17. Casa-padrão do Santa Bárbara, mostrando marca de inundação.....	115
3.18. Barraco de madeira erguida em área verde, à beira de fundo de vale	117
3.19. Casa construída pelo HBB, com fundo voltado para área verde.....	117
3.20. Localização do Loteamento Lago Sul na Região Sul de Palmas	122
3.21. Localização do Taquari em Palmas Sul.....	123
3.22. Vista aérea do Jardim Taquari.....	124
3.23 e 4.24. Avenida de acesso ao Taquari	125
3.25. Localização da quadra ARSE 132 em Palmas.....	126
3.26. Entorno da Quadra ARSE 132	128
3.27. Protótipo da casa padrão da ARSE 132.....	129
3.28. Casa modificada por morador da ARSE 132.....	129

CAPÍTULO 4. Considerações e Recomendações Finais

4.1. Áreas de oferta de emprego e serviços urbanos em Palmas.....	143
4.2. Proposta de quadra residencial para Palmas.....	155
4.3. Revisão da proposta de quadra residencial.....	156
4.4. Uso de pilotis e lotes sem muros com vegetação	156
4.5. Retirada dos muros nos lotes.....	157

TEATRO FERNANDA MONTENEGRO

ARSE I4 **ESPACO CULT**

103 SUL RIO TOCANTINS

LAGO LAJEADO

VENIDA TEOTONIO SEGURADO

CEM DE PALMAS PRACA DOS GIRASSOIS

AVENIDA NS I

TAQUARUSSU ANRE I4

PARQUE CESAR MAR

PALMAS MINHA CIDADE

CAPITAL DO TOCANTINS

AVENIDA PALMA BRASI L

ARSO I2I **TAQUARU**

VILA UNIAO

PRACA DOS GIRASSOIS

SANTA BARBARA TAQUARALTO

IRMA DULCE

ARSO 4I TAQUARI AVENIDA JK

JARDIM AURENY II

DISTRITO INDUSTRIAL DE TAQUARALTO

ARSO 4I **ARSE I32**

PRACA DOS PIONEIROS

MORADA DO SOL
RUA SO II

AVENIDA TOCANTINS

BURITIRANA ALAMEDA 05 **INTRODUÇÃO**

CORREGO SUSSUAPAR.

FEIRA DO BOSQUE

LOTEMAMENTO LAGO SUL

VENIDA LO 02

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano no Brasil, segundo Maricato (2001, p. 183 *et. seq.*), foi acompanhado por um processo de valorização do solo urbano, no qual a lei de mercado se sobrepôs à norma legal. Com isso, o Estado age desde o início do processo de urbanização brasileiro, no século passado, em função dos interesses da formação de um mercado capitalista ao qual estão subordinadas a legislação urbanística e a regulamentação da aplicação dos investimentos públicos.

Esse processo, segundo a própria autora, é um importante formador da segregação urbana que tem como pano de fundo a questão da moradia e a forma desordenada como as cidades brasileiras têm crescido e se apropriado das necessidades dos mais pobres.

Reiterando Castells, Sposito (2005, p. 69) ainda menciona que a produção espacial como manifestação do capitalismo avançado (atual estágio desse sistema produtivo), dentre outros aspectos, é diferenciada pelo padrão habitacional, de infra-estrutura e serviços urbanos oferecidos.

Para Davis (2006), a favela é a principal expressão das cidades contemporâneas e representa a espacialização das desigualdades ocasionadas pelo capitalismo. O autor coloca que, nas diversas partes do mundo, a tendência à periferização ocorre sob diferentes matizes, mas com uma semelhança importante que as aproxima: a segregação causada.

No caso do Brasil, a base histórica desse processo remete a dois fatos principais: a Lei Áurea, que aboliu a escravidão no Brasil, e o êxodo rural causado pela mecanização do campo e industrialização nas cidades. Tais expedientes contribuíram para o significativo incremento da população das cidades, aumentando rápida e progressivamente a solicitação

por equipamentos e serviços urbanos, em proporção muito maior do que a capacidade de atendimento por parte do Estado.

Com isso, o espaço urbano brasileiro passou a ser demarcado pelas diferenças sociais dos indivíduos, de forma que as áreas com maior qualidade destinaram-se prioritariamente às pessoas com renda mais elevada. A consequência é a produção em massa das favelas (DAVIS, 2006, p. 27) que insere a moradia precária entre os principais elementos componentes do espaço e da problemática urbana.

A partir daí, a moradia suscita alternativas de inclusão viáveis ao mercado habitacional e ao setor privado, figura entre os objetos de análise espacial urbana e relaciona-se diretamente à questão do planejamento e desenvolvimento da cidade.

Em função dessa realidade, as cidades do século XXI contrapõem-se ao ideário dos urbanistas de gerações anteriores. Ao invés de serem construídas em vidro e aço, materializam-se em grande parte por meio de tijolo aparente, blocos de cimento, palha, lona, plástico reciclado, além de estarem instaladas na miséria advinda da exploração da mão-de-obra e no acúmulo do capital.

Nessa conjuntura global, as cidades planejadas tornam-se importantes objetos de especulação acadêmica, tendo em vista que o seu processo de planejamento geralmente envolve bases conceituais que direcionam (ao menos no campo retórico) a processos de ordenamento territorial contrários à lógica de segregação arquetipicamente baseada na reprodução do capital.

Os pressupostos teóricos presentes no planejamento das cidades normalmente se subvertem pela lógica de reprodução do capitalismo no urbano e baseiam seu crescimento nesse modo de produção (QUINTO JUNIOR; IWAKAMI, 1998, p. 67).

O Brasil acumula experiências denunciadoras das agressões às camadas sociais mais desfavorecidas. A estratificação social tem sido gerada em boa parte pelo Estado, através da má distribuição de renda e acompanhado o processo de crescimento econômico do país, que persiste em contribuir com a exclusão dos segmentos mais precários da sociedade. Essa exclusão se dá sob diversos aspectos: exclusão dos programas de assistência à saúde e educação, à impossibilidade de auto-sustentabilidade social, exclusão à cidade urbanizada e formal.

Vários autores tratam a relação entre o modo de produção capitalista e o espaço urbano, ao considerar a inserção da moradia como elemento produzido por um mercado (formal ou informal) e o processo de segregação urbana a que essa mercadoria (moradia) se submete, em função da dinâmica urbana.

Por meio desta dissertação, fazemos uma análise empírica da segregação na cidade de Palmas (Tocantins), considerando-se as relações entre a habitação e a dinâmica de ordenamento territorial nesta cidade, entre os anos de 1990 e 2007, por meio dos programas habitacionais.

Criada para abrigar a estrutura administrativa do recém-criado estado do Tocantins (1988), Palmas, cuja construção iniciou-se em 1989, é a última cidade brasileira planejada do século XX. Sua proposta conceitual visava à integração social por meio da setorização embasada em indicadores urbanísticos e ambientais.

Baseado numa malha urbana regular, o projeto urbanístico de Palmas define-se predominantemente para fins habitacionais e, para tal, reserva 36% da sua área inicial, o equivalente a 4.080,49ha. Com isso, as demais funções urbanas se localizam em função de uma maior ou menor identidade com a moradia.

As diretrizes de desenvolvimento relacionadas ao seu planejamento inicial referem-se à criação de uma cidade que controverte a lógica de exploração do capital e periferização urbana. Entretanto fatores políticos contribuem para o descumprimento desse planejamento e o transformam em retórica, corroborando a realidade histórica do crescimento desordenado das cidades brasileiras.

Em nível acadêmico, o estudo justifica-se pela especulação teórica proposta e pela discussão ainda inédita sobre a relação da habitação e a segregação em Palmas; compõe uma crítica empírica ao modelo de desenvolvimento efetivado na cidade e as formas como o planejamento habitacional insere-se nesse processo e suas conseqüências.

Porém o trabalho também reflete uma expectativa pessoal, em função de termos feito parte da equipe de planejamento do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia do Tocantins (MNLM – TO). Nossa experiência induz à análise e à crítica ao modelo de ordenamento proposto para Palmas e sua relação com a moradia; necessita, entretanto, de elementos teóricos que permitam a visualização mais abrangente do tema.

O planejamento habitacional do Brasil apresenta diversos momentos, a partir dos quais é possível delinear o perfil social, político e econômico do país. A iniciativa de maior destaque nesse sentido é a do Banco Nacional de Habitação (BNH) que, em 22 anos de atuação (entre 1964 e 1985), produziu cerca de 4,8 milhões de unidades habitacionais em todo o país, dos quais não mais que 20% destinaram-se às famílias de baixa renda (CHAFFUN, 1996 apud CASTRO, 2002, p. 89).

Sua atuação, desarticulada dos processos de desenvolvimento urbano, considerara principalmente a capacidade de produção (em números) e a redução do valor do imóvel, produzindo numerosos conjuntos habitacionais desolados (BONDUKI, 2004) e segregados da malha urbana.

Mesmo extinto, o BNH consolidou, para os governos posteriores, a prática de segregação urbana por meio da habitação e transformou a moradia proletária em um paradigma de isolamento, baixa qualidade, periferização. Não é possível dizer, no entanto, que não havia planejamento urbano como pano de fundo dessas ações. O processo esteve, desde antes do BNH, pautado na utilização da moradia como elemento de controle social, embasado em sistemas midiáticos fortes, que distorciam a realidade do que era efetivado e induziam à especulação imobiliária (BONDUKI, 2004)².

De acordo com Bonduki (2004), a vinculação da moradia aos processos de regulamentação urbanística, durante o Regime Autoritário, mostra uma suposta preocupação do governo com a questão urbana que, na realidade, tem base em decisões de gabinete centralizadas, e acabaram por dar vez aos agentes imobiliários capitalistas, além do crescimento da favelização e da abertura de loteamentos à margem da legislação.

Para o mesmo autor, assim como para Sachs (1999, p. 118), esse tipo de ação é paradigmático do Regime Autoritário brasileiro, que foi, segundo ambos, eficaz em reforçar as diferenças sociais a partir dos programas de distribuição de renda, inclusive os relacionados à urbanização e moradia.

No caso de Palmas, assim como em tantas outras cidades brasileiras e aproximando-se da experiência de Brasília, esse planejamento gerou a criação de núcleos periféricos já no início da construção da cidade. Com isso, tem-se a formação de núcleos

² Considerando o período anterior à criação do BNH, Bonduki (2004) refere-se à Lei do Inquilinato, que, em função da possibilidade dada ao proprietário de despejar o inquilino para construir áreas maiores, incentiva a idéia (que seria exacerbada pelo governo durante o Regime Autoritário), de que a posse da moradia representa uma importante conquista social, criando o sonho da casa própria, imprescindível nas suas estratégias de controle ideológico da população (BONDUKI, 2004, p. 73).

densamente habitados na periferia, contrapondo-se à baixa densidade das quadras centrais, contribuindo para uma paisagem urbana fragmentada e ambígua.

O interesse em investigar esse tema parte da hipótese de que os programas habitacionais em Palmas, desde a criação desta, contribuíram para criar segregação urbana, caracterizados por um processo intencional de especulação fundiária, baseado em mecanismos capitalistas de formação do preço da terra.

Estima-se que em Palmas existam cerca de 34 mil domicílios localizados em assentamentos precários ou subnormais. Essa quantidade representa aproximadamente 7% do número de domicílios existentes na capital tocantinense, cuja população atual aproxima-se dos 180 mil habitantes³. Esse quantitativo representa 7,4% da população da cidade, vivendo em aglomerações precárias ou subnormais⁴.

Mesmo sendo a estatística menor que a de boa parte dos municípios avaliados no referido estudo, representa um número relevante para a cidade, visto o pouco tempo de sua existência e a grande quantidade de vazios urbanos existentes na região central de Palmas, já dotada de infra-estrutura urbana e próxima das ofertas principais de emprego e geração de renda.

Assim, como explicar que, depois de quase trinta anos da construção de Brasília, Palmas repita o modelo de urbanização excludente evidenciado também em tantos outros

³ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos da Metrópole. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. *Precariedade no Brasil Urbano*. É importante mencionar que o último censo demográfico realizado em Palmas estima um decréscimo do contingente populacional. Por esse motivo, o resultado da pesquisa populacional que já demonstrou um número de habitantes da cidade, antes projetado em cerca 220 mil (para 2006).

⁴ Considerando uma população de 132 mil habitantes, que foi o número que o estudo estimou.

exemplos de cidades brasileiras? Como justificar o incremento da periferia, mesmo com a disponibilidade de terras para habitação na área planejada?

Com o presente estudo, buscamos responder a essas questões e evidenciar as formas pelas quais o Estado utiliza a habitação como instrumento de segregação e valorização das glebas centrais da cidade e destina às pessoas mais pobres as maiores distâncias.

Objetivos

Com base nas questões colocadas e na hipótese estabelecida, o objetivo geral deste trabalho é o de analisar a ação governamental no município de Palmas, concernente aos programas habitacionais, para explicitar as formas pelas quais a moradia se insere nas estratégias de produção da segregação urbana naquela cidade.

O estudo aborda as ações mais relevantes dos Governos Estadual e Municipal, entre os anos de 1990 e 2007, e desenvolve uma crítica abrangente desde o período de criação da cidade. Os objetivos específicos da pesquisa são os seguintes:

- Conceituar e analisar os mecanismos de formação do preço da terra e suas relações com a provisão de moradias e dos núcleos periféricos da cidade.
- Verificar a intencionalidade do poder público em utilizar a moradia como meio de segregação urbana, através dos programas habitacionais e do processo de desenvolvimento urbano de Palmas.
- Propor diretrizes de uma Política Municipal de Habitação aplicável a Palmas, que considere os instrumentos jurídicos e urbanísticos existentes e auxilie o

poder público municipal no combate à ampliação da segregação das camadas mais pobres.

Método

Para Rey (1998 apud GONÇALVES, 2004, p. 15), a pesquisa científica é uma investigação minudente e sistemática que tem o fim de descobrir ou estabelecer fatos e princípios relativos a uma área qualquer do conhecimento.

Para produzir o estudo, partimos do entendimento de que toda pesquisa suscita um problema a ser investigado e de interesse da comunidade acadêmica ou popular. Devidamente identificado e justificado este problema, passamos à primeira etapa de pesquisa bibliográfica, iniciada durante as disciplinas do curso de mestrado, cujo aprofundamento ocorreu de estudos pontuais sobre questões relativas à segregação e aos programas habitacionais em Palmas.

Durante o curso, coletaram-se muitos dados em campo, permitindo avançar na definição da hipótese e dos objetivos aqui estabelecidos. Entretanto se realizou nova pesquisa depois da delimitação final do tema, pesquisa esta efetivada por meio de coleta de dados da produção recente de moradias em Palmas e de dados sobre o processo de planejamento e ocupação da cidade.

De posse dos dados, partimos para a especulação teórica. Todo a análise foi acompanhada por investigação bibliográfica e busca de dados complementares nos órgãos públicos e documentos referentes ao tema. A análise relacionou a inserção dos programas habitacionais em Palmas com o processo de ocupação da cidade e considerou aspectos

socioeconômicos pesquisados, com vistas à identificação do processo de segregação naquela cidade. Com isso, temos uma base de dados empírica caracterizadora da dissertação.

Em suma, toda a pesquisa correspondeu a um diálogo saudável entre o campo da especulação empírica, teórica e a realidade presente nos dados oficiais e extra-oficiais, o que nos permitiu um processo intenso, porém recompensador de análise.

Estrutura do Trabalho

A dissertação estrutura-se em cinco capítulos e inicia-se por esta Introdução que apresenta o trabalho de maneira geral e esclarece o objeto de estudo e a proposta da análise.

O Capítulo 1 apresenta a base conceitual da dissertação, com definição dos elementos teóricos embasantes da nossa análise. Apresentamos uma discussão à luz da teoria, permissível de conceituar a política e os programas de habitação, a segregação e os elementos de formação do preço da terra urbana. No Capítulo 2, fazemos um resgate histórico-crítico do surgimento de Palmas e do seu processo de planejamento e ocupação, revelando aspectos relevantes para a definição da segregação socioespacial naquela cidade.

Em seguida, no Capítulo 3, tratamos da periodização da produção em Palmas, apresentamos as principais ações do poder público no que tange à provisão de moradias, trazendo à tona a maneira como a habitação tem sido utilizada como elemento de segregação urbana. No capítulo final, são elaboradas as considerações finais, com recomendações de uma política habitacional para Palmas.



**APORTES TEÓRICOS
SOBRE POLÍTICA
HABITACIONAL E
SEGREGAÇÃO**

1.1 Discussão Teórica sobre Política de Habitação

Para se chegar à discussão sobre a Política Habitacional de Palmas e analisar sua eficácia, faz-se necessário buscar instrumentos teóricos que permitam a compreensão exata da abrangência do termo, bem como esclarecer os aspectos envolvidos na problemática que esse tipo de política objetiva solucionar.

Vários autores tratam a questão urbana e habitacional sob a ótica da relação de dominação presente na sociedade capitalista (Azevedo, 1996; Gouvêa, 1995; Maricato, 2002, Paviani, 1996 e 1998, Sachs, 1999; Stumpf e Santos, 1998). Entendemos, com base nesses autores, que o modo de produção é o principal responsável pela configuração da imagem urbana atual, tomando por base o lento e complicado processo de estruturação do capitalismo, indispensável para a análise das relações de segregação no espaço da cidade contemporânea.

Especialmente nos países de capitalismo tardio, como é o caso do Brasil, os quais não passaram pelo chamado Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), as políticas públicas vêm tardiamente, depois da instauração de complexos quadros socioeconômicos, com fortes abismos sociais. Aliado a isso, no caso brasileiro, cria-se a cultura política na qual a elite dominante passa a compor o cenário político, dominar e explorar a mão-de-obra dos estratos mais pobres da sociedade, favorecendo-se de um *status* social para se apoderar indevidamente das maiores parcelas da renda e, no caso das cidades, tomando posse da terra urbana.

No Brasil, há uma influência histórica da iniciativa privada sobre a relação Estado-sociedade, o que se dá geralmente através da procura por um avanço da economia no

sentido da ampliação dos poderes das classes mais altas, promovendo uma constante luta de classes.

A conjuntura político-social do início do século XX contribuiu para a impregnação de importantes fatos na realidade administrativa brasileira, quando as melhores áreas da cidade destinam-se às famílias com melhores condições financeiras. Desde aquela época, a administração pública baseia-se na lógica da utilização da moradia como mercadoria de benefício a determinados segmentos e atribui grande valor político às iniciativas do governo, imprescindível para a manutenção da burguesia e da centralização de poder.

A Política Habitacional esteve vinculada a esse processo por meio da regulação legislativa, embasada em entendimentos superficiais do problema. Essa legislação (considerando o período higienista – décadas de 1920 até meados de 1930), pela sua desarticulação na maioria das vezes proposital, beneficiava a poucos em detrimento da espoliação da massa trabalhadora. Os incentivos ao desenvolvimento do setor habitacional no Brasil sempre estiveram regrados por interesses econômicos, especificamente no que tange à habitação social.

Essas iniciativas nem sempre estiveram pautadas na relatividade dos aspectos sociais que margeiam a discussão habitacional. Isso as tornou incompletas e ineficazes, se considerarmos aspectos como o aumento da população favelada e do próprio déficit habitacional.

De maneira geral, falar sobre Política de Habitação remete à solução ou aos meios de busca de minimização das desigualdades representadas pelo déficit habitacional. Tratar desse tipo de política remete à reflexão sobre as distorções sociais causadas principalmente pela injusta distribuição de renda impeditiva do acesso das camadas de baixa renda aos financiamentos habitacionais.

A moradia representa um importante componente do conflito capitalista da utilização do solo urbano. Tratá-la por meio de ações assistencialistas, sem vinculá-la ao processo de desenvolvimento econômico e social da cidade, é segregá-la da sua real função na política urbana.

Considerando-se os objetivos aqui colocados para a Política de Habitação, faz-se necessário introduzir o conceito de moradia adequada. Tal definição foi colocada em 1996, na Conferência Habitat II, na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, que questionou a temática da habitação e reafirmou o compromisso dos governos com a realização do direito à moradia. Definiu-se ser adequada a unidade configurada como

[...] uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infra-estrutura básica como suprimento de água, energia e saneamento e com disponibilidade de uso de serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo, [...], privacidade, adequado espaço [...], incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação. (RELATÓRIO HABITAT II, 1996).

O conceito colocado acima se refere à unidade habitacional de qualidade, complementada por todos os serviços urbanos. Com isso, essa moradia passa a representar não apenas a casa, o imóvel, a unidade construída em si, mas a própria cidade, portanto, habitação. Para Maricato (2002, p. 119), a construção da moradia necessita de um pedaço de cidade, ou seja, de terra urbanizada, com todos os serviços e equipamentos para que possa responder às necessidades dos seus usuários.

Para Paviani (1998), além dos aspectos físicos da moradia, o acesso ao emprego e renda compõe o quadro de necessidades habitacionais, complementando o sentido colocado por Maricato (ibidem). Além disso, Stumpf e Santos (1996) mencionam a importância dos aspectos socioculturais na produção de moradias, que não incorpore os valores da classe média como orientações e determinações sociais da casa.

O atendimento às demandas socioculturais da moradia é a principal questão que distancia a Política Habitacional dos programas habitacionais. A Política responde pela integração entre os diferentes segmentos de investimentos na cidade, de maneira ordenada e contínua, enquanto os programas, de cunho muitas vezes clientelista, não se propõem a estabelecer diretrizes de continuidade à solução do problema da moradia sem qualidade ou da cidade informal. Eles tratam especificamente e de maneira desarticulada de ações como a construção de casas para setores empobrecidos da sociedade.

É comum que esses programas não venham acompanhados de propostas de equipamento das áreas atendidas, o que desloca a demanda antes existente para o setor da infra-estrutura e serviços urbanos, confirmando a inadequação e a precariedade⁵ das moradias. Esse tipo de ação corrobora com a situação de segregação em que os beneficiários dos programas habitacionais se encontram.

As novas perspectivas e discussões sobre Política de Habitação remetem a aspectos bem mais amplos que a mera regulação jurídica por meio de leis pontuais e impraticáveis. Seguindo a linha de propostas atuais de desenvolvimento urbano do Governo Federal, ela pode ser conceituada como um importante instrumento nas políticas públicas, a qual deveria permitir a aplicação de diretrizes de desenvolvimento urbano, especialmente as referentes ao incremento da cidade e à inclusão social por meio da moradia e da adequação espacial.

O enfrentamento da questão vai além da construção de unidades residenciais para baixa renda e situa o problema da moradia em sua verdadeira relação com as demais políticas

⁵ A Fundação João Pinheiro (2006) considera inadequadas as moradias que apresentam déficit de infra-estrutura e serviços urbanos. As moradias precárias são aquelas que não oferecem segurança física ou conforto aos habitantes, ou ainda que são subdimensionadas em função da quantidade de pessoas conviventes.

setoriais (transporte, mobilidade, saneamento, geração de trabalho e renda, educação, saúde). Nesse sentido, é possível entender a Política Habitacional como expediente utilizador da habitação, com todos os serviços e equipamentos urbanos, como um meio de produção e adequação social e urbana, portanto, de controle dos níveis de segregação.

Segundo Azevedo (1996), “estes programas [habitacionais – grifo nosso] podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como a de transporte, energia elétrica e abastecimento de água, caso não sejam integradas aos mesmos”. (AZEVEDO, 1996, p. 99).

A Fundação João Pinheiro (FJP), no estudo “Déficit Habitacional no Brasil 2005”, avalia que

A questão da moradia [...] deve refletir o dinamismo e a complexidade de uma determinada realidade socioeconômica. Desta forma, as necessidades do habitat não se reduzem exclusivamente a um instrumento material “mas depende da vontade coletiva e se articula às condições culturais e a outros aspectos da dimensão individual e familiar” (BRANDÃO, 1984:103). Em suma, as demandas habitacionais não só são diferentes para os diversos setores sociais como variam e se transformam com a própria dinâmica da sociedade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Déficit Habitacional no Brasil 2005, p. 06).

Validando esse ponto de vista, Maricato (2001, apud LANNON, 2006) entende que a abordagem da questão da habitação deve ser contemplada por uma visão holística na qual a estrutura de provisão de moradias atenda às diversas camadas econômicas, partindo da constatação de que não se devem separar as políticas de interesse social da dinâmica estabelecida pelo mercado imobiliário.

Não se trata de políticas de assistencialismo, mas de inclusão e de concretização do acesso social à cidade legal, formal. Lannoy (ibidem) enfatiza que a existência de Políticas Habitacionais deve estar relacionada à organização de políticas de fundo social e inserir a moradia em outro problema, talvez maior: o acesso à renda.

A questão da Política Habitacional é mais profunda que um processo pontual de destinação do solo urbano para atender a determinadas condições socioeconômicas. Ela avança no sentido da universalização da produção e do acesso à cidade; evita a sobrepujança da construção de moradias isoladas, descontextualizadas, a partir de programas de financiamento distorcidos em relação à realidade local. Esses programas têm sido patentes em orientar a produção de moradias especialmente aos segmentos capazes de adquirir bens por meio do mercado formal. O BNH e, de forma geral, os programas de construção e financiamento de moradias, destinaram maiores facilidades às famílias com renda acima de cinco salários mínimos (desde antes do BNH, durante a atuação desse órgão e depois de sua extinção), o que só começou a apresentar sinais de mudança a partir de 2003.⁶

Para Wilhelm (1985, apud Sachs, 1999, p. 124), a Política de Habitação deve ter um direcionamento político, técnico e social à qual se subordine a política financeira, e não o contrário.

Compreendemos, pois, que a Política Habitacional deve ser um instrumento capaz de orientar a organização institucional do setor habitacional e responder às demandas da cidade. Com isso, a construção de moradias não deve ser proposta de maneira isolada, mas considerar o quadro de demandas específico da região na qual está inserido, com uma relação clara às demais políticas de desenvolvimento urbano e social.

Ficam, portanto, colocadas as bases conceituais que serão retomadas adiante, quando das nossas análises sobre os programas habitacionais de Palmas.

⁶ Foi possível chegar a esses dados após a comparação da produção de moradias entre 1964 e 2005, baseando-se em números divulgados pela Caixa Economia Federal, disponíveis em LANNON (2006) e TRIANA FILHO (2006).

1.2 Os mecanismos de formação do preço da terra

Ao analisar a forma como se deu o processo de urbanização na América Latina, Singer (1973) coloca a importância da relação entre o trabalho e o desenvolvimento dos processos produtivos componentes da cadeia do capitalismo e contributivos para o fluxo migratório que fez aumentar a população urbana nos países latino-americanos.

O produto desse fluxo migratório para Lojkine (1997) é a aglomeração urbana, definida pelo relacionamento entre urbanização e acumulação capitalista. Isso, segundo o autor, faz com que a cidade seja um efeito, portanto, uma consequência da necessidade de minimizar as despesas de produção, circulação e consumo, com vistas a ampliar a valorização do capital. Ainda segundo Lojkine (ibidem), a cidade capitalista é a socialização das condições de produção e das formas como esta define a aglomeração urbana, através da justaposição de elementos individuais, representados pelos agentes capitalistas relacionados entre si.

Sobre a relação entre capitalismo e urbanização, Gottdiener (1997) coloca que o modo de produção capitalista está na base da formação do aglomerado urbano atual, com ênfase à divisão do trabalho como meio de aprimoramento das técnicas de valorização do produto ofertado pelo mercado. As dinâmicas comercial e industrial sustentariam, destarte, a dinâmica das cidades, pela necessidade social de consumo de bens materiais cuja exacerbação é imposta pelo capitalismo. Tendo em vista a necessidade de estratificação social apresentada pelo capitalismo, podem-se mencionar dois aspectos relevantes quanto à sua atuação sobre o urbano: por um lado, é preciso haver trabalho (para produzir) e renda a fim de que a produção seja consumida e gere lucros aos proprietários (capitalistas), o que sustenta o capitalismo; por

outro, a espacialização do modo de produção na cidade propõe a estratificação das funções urbanas e sugere zonas de valorização e desvalorização, obtidas através da forma como o solo é utilizado e por quem o utiliza (relação entre a renda obtida pelo trabalhador e as condições de aplicação sobre os insumos da cidade).

Assim, tem-se a clara relação entre a produção (trabalho) e a terra, necessária para reproduzir os mecanismos de organização espacial do capitalismo, como colocado por Marx em “O Capital”. Para ele, a terra pode ser utilizada como meio de produção (e. g. produção agrícola) ou apenas de suporte para esta (e. g. terrenos destinados à indústria, comércio ou à moradia) (LOJKINE, op. cit., p. 185 *et. seq.*)

Gottdiener (op. cit.) lembra que Marx utiliza o termo Fórmula da Trindade para elencar os três componentes do modo de produção capitalista: trabalho (salários), capital (lucro) e terra (renda fundiária). Outrossim, a renda a partir da terra torna-se um importante mecanismo de reprodução do capital e assume diversas formas. No campo, há possibilidade de a terra ser aproveitada para a agricultura e ter um valor determinado pela sua capacidade de produção, por exemplo. Nesse caso, a apropriação da terra pelo produtor cria uma forma de valorizá-la, e o lucro obtido advém do que dela se extrai. Essa produção, ou a forma de aproveitamento dos recursos disponibilizados pelo solo, determina o valor que essa terra passa a ter, em função das características do mercado. Esse tipo de renda fundiária é denominado Renda Absoluta e, em resumo, pode ser entendida como “o lucro auferido na cessão, aluguel ou impedimento de acesso a um determinado imóvel.” (GOUVÊA, 1995, p. 23).

Gottdiener (ibidem) coloca que o conceito de Renda Absoluta é mais facilmente aplicado à terra rural, pela sua estreita relação entre produção e lucro. Na cidade, porém, é possível estar esse valor relacionado ao aluguel de imóveis para fins comerciais, distinto do aluguel para fins residenciais, ou ainda, como colocado por Costa [200-], através do arrendamento para fins urbanos, que determina um preço de mercado diferente ao da terra

sem uso (e. g. a renda obtida por meio do aluguel de terrenos particulares vagos para uso de parques, festas ou mesmo estacionamento em áreas congestionadas).

Marx define que a renda é o preço pago pelo produto (neste caso, a terra), preço este definido pela competição em torno de um fator gerador de lucro que possui uma vantagem locacional (GOTTDIENER, op. cit., p. 176). Para Marx, a renda era diferenciada pela natureza da posse da terra com relação à organização social da produção capitalista.

Por isso, para a análise urbana, o fator da localização é imprescindível, por ser o principal aspecto considerado para a valorização do solo e dos imóveis de forma geral, representando um elemento gerador de lucro. Entretanto necessita-se ainda, numa sociedade capitalista e estratificada, considerar os níveis de classificação social e a forma como os estratos sociais lidam com o produto “terra”, os quais definem as maneiras como esta passará a representar a produção de capital.

É preciso, nesse momento, definir o que entendemos por terra urbana, para ressaltarmos como os mecanismos de rendas fundiárias podem agir sobre a cidade e assim referirmo-nos ao nosso objeto de estudo (Palmas). Para tanto, usamos do pensamento de Maricato (2001), que entende que a terra urbana é a servida por infra-estrutura e serviços e demanda investimentos para oferecer condições de moradia em grandes aglomerações. Portanto, o valor da terra é alterado e ampliado à medida que o valor dos investimentos em urbanização aumenta, tornando-se o foco de interesses do mercado capitalista (e de especulação) nas cidades.

A localização dos terrenos na cidade reflete características de valorização determinadas pela composição do espaço circundante ou, de acordo com Marx, pelo trabalho realizado e o lucro obtido pelo uso da terra. Assim, o zoneamento social urbano é diferenciado

de acordo com o poder de compra (ou outras formas de acesso) dos usuários ou da capacidade de extração de lucro de um determinado espaço, refletindo a classificação dele.

Trata-se da Renda Diferencial (RD), que se manifesta na forma de um lucro suplementar obtido da terra por meio das condições técnicas, materiais e especialmente as locacionais (GOUVÊA, op. cit., p. 23), com base nas desigualdades da produtividade no trabalho, dando importância às condições naturais do processo de produção (COSTA, op. cit.). Essa diferenciação ocorre de duas maneiras distintas e ocasiona os conceitos de Renda Diferencial I e II (GOUVÊA, op. cit.).

A Renda diferencial I (RD I) determina-se pelas características naturais do solo, exploradas pelo capitalista. Um exemplo da RD I, no caso de Palmas, é a diferenciação do potencial construtivo às margens do Lago, onde o lençol freático é mais superficial, em relação a outras áreas da cidade nas quais o terreno é firme e possibilita a construção com fundações menos onerosas.

Nesse caso específico, também é importante verificar que, além da RD I, a interferência do aspecto locacional do terreno, cujas características do entorno (quantidade, qualidade e tipo de equipamentos e serviços urbanos próximos), e as possibilidades de obtenção de lucro definem sua valorização. Esses aspectos caracterizam a Renda Diferencial II (RD II), relacionada ao zoneamento da área (GOUVÊA, op. cit., p. 24). Ou seja, quanto mais bem equipada e situada for a área, mais valorizada será e vice-versa. Em Palmas, por exemplo, os terrenos centrais são mais valorizados em relação às glebas periféricas⁷, em função da proximidade aos principais equipamentos urbanos e aos órgãos da administração pública, além das principais zonas de oferta de trabalho e renda.

⁷ Trataremos da diferenciação espacial em Palmas nos capítulos 3 e 4.

Tomemos ainda como exemplo da manifestação da RD II a condição oferecida (para o lucro imobiliário) por uma determinada legislação urbanística que define padrões de ocupação do solo em zonas específicas da cidade (e. g. lotes multifamiliares), permitindo aumentar o gabarito de altura ou os índices de aproveitamento. O valor da terra acompanha a dinâmica da produção urbana, tendo em vista que a ampliação da oferta gerará maior lucro ao proprietário privado e ao próprio Estado (por meio das taxas de regularização, aprovação de projetos e do previsto na legislação atual sob a denominação de solo criado)⁸.

Em relação à moradia, a valorização da terra define o perfil socioeconômico da população e distingue as zonas sociais da cidade. Esse processo pode ser exacerbado pela especulação proposta pelo capitalista privado, mas tem uma relação muito próxima com as iniciativas do Estado, que, orientadas pela dinâmica capitalista, resultam na criação de um capital monopolista de Estado (Lojkine, op. cit.), caracterizado pela intervenção sistemática e generalizada do poder público em favor da acumulação por meio do monopólio. A consequência é a criação de um grupo de investidores individuais (especuladores) que detêm, juntamente com o Estado (referindo-se mais uma vez à realidade de Palmas), a posse sobre a maior parte das glebas urbanas, definindo um acentuado processo de especulação.

Outrossim, Gottdiener (op. cit., p. 177) define a Renda de Monopólio como um tipo de renda fundiária que extrai o lucro da terra quando a demanda por ela é estruturada devido uma escassez produzida monopolisticamente, como no caso de localizações específicas na cidade. Nesse sentido, a posse de determinadas glebas urbanas por um ou poucos proprietários define a lógica capitalista de valorização do espaço, em função não apenas da localização, mas da limitação de oferta no mercado.

⁸ Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Artigo 28, que prevê a outorga onerosa do direito de construir.

A Renda de Monopólio garante ao proprietário vantagens excepcionais originadas a partir do lucro suplementar proveniente das características dos imóveis. Estas, segundo Gouvêa (op. cit., p. 25), podem ser adquiridas por meio de artifícios, como estoque de terras à espera de valorização e implantação de equipamentos urbanos e/ou comunitários. Nesse sentido, o Estado pode ser conivente com a prática capitalista do mercado privado de imóveis e destinar a melhor oferta de infra-estrutura e equipamentos para as áreas com maior valor. Com isso, cria-se uma homogeneização setorial urbana, neste caso, destinada às classes elitizadas, “provocando a elevação do seu preço [do preço dos imóveis – grifo nosso] e tornando-os inacessíveis à maioria da população trabalhadora, que acaba segregada para as periferias distantes.” (GOUVÊA, op. cit., loc. cit.).

O monopólio pode ser exercido tanto pelo Estado como pela iniciativa privada (como veremos no caso de Palmas). O que há de comum é a conseqüente segregação que origina, quando exclui parte da população, seja por movimentos de repulsa ou expulsão de áreas urbanizadas pela ampliação do valor de determinadas glebas através do processo de especulação fundiária.

A criação de um mercado especulativo organizado pelo capital privado e estatal, como mencionado acima, faz com as parcelas da cidade destinem-se conforme os interesses de produção do espaço que, como já nos referimos, segue a lógica do capitalismo. Nesse sentido, surge uma outra forma de valorização do solo e de hierarquização da cidade, que diz respeito não mais à sua localização, mas às benfeitorias sugeridas pelo empreendimento.

Tomemos como exemplo a produção, em Palmas, de edifícios dos loteamentos à margem do Lago, que, apesar de ainda não ocupados, já apresentam toda a infra-estrutura necessária para a habitação, o que amplia o seu valor e os torna inacessíveis a públicos com renda média e baixa.

Para Campos (1998, p. 111), as melhorias estruturais propostas pelo Capital Incorporador atingem parcelas da população com renda cada vez mais alta, dispostas a gastar cada vez mais com habitação. Esta, ao ser destinada a tal mercado, sempre apresentará inovações e garantirá o atendimento a um público mais seletivo, além de criar um submercado específico para essa faixa de renda. Gouvêa (1998, p. 77) ressalta que esse público, representado pela burguesia, é quem instrumentaliza o urbano, utiliza o preço da terra como meio de segregação e coloca o espaço a serviço do modo de produção capitalista.

Esse processo dá origem a uma das formas de constituição da segregação residencial, vista a partir do caráter excludente dos empreendimentos realizados pelo mercado imobiliário. Segundo Campos (*ibidem*, p. 112), o capital incorporador, nesse intento, age em conjunto com o Estado, possibilitando-lhe internalizar benfeitorias públicas implantadas no local e exige um nível de renda mais alto dos indivíduos desejosos de acessar tais empreendimentos.

O contraponto se faz na baixa qualidade da urbanização das regiões periféricas e nas tecnologias destinadas à redução contínua dos custos de construção de moradias populares, com tecnologias e programas funcionais alternativos que, muitas vezes, não se amoldam à demanda real. Nesses casos, os habitantes dessas regiões são excluídos do processo de benfeitorias urbanas; ficam à margem da participação no submercado antes mencionado.

O processo de valorização pelo capital incorporador, de acordo com Smolka (1983 apud CAMPOS, *ibidem*, p. 112), está intimamente associado ao agravamento da segregação social, isto é, não só se alimenta dela como a produz.

Nota-se, dessa forma, relação intrínseca entre as rendas fundiárias, o capital incorporador e o processo de segregação urbana. Os autores mencionados neste item são

bastante objetivos ao relacionar que o processo de produção capitalista é determinante para a criação de uma diferença social na cidade por meio do uso e da valorização do solo urbano. Mas qual será o conceito real de segregação? Quais serão os aspectos caracterizadores desse fenômeno comum ao processo de urbanização global, conforme colocado por Davis (op. cit.)? No item seguinte discutimos, à luz da teoria, o conceito de segregação considerado para esta dissertação.

1.3 Viagem teórica ao campo da segregação

Refletir sobre a questão da segregação urbana por meio da negativa à habitação (cidade) conduz à discussão dos pressupostos teóricos que margeiam o tema. De maneira geral, o conceito de segregação, relacionado à cidade, deve ser multifocal, i. é., considerar não apenas a vertente espacial ou social, ou ainda a econômica ou a política, isoladas em relação ao complexo sistema embasante do desenvolvimento urbano. É o que tentamos evidenciar neste item.

Consideramos que a sociedade é a base para as transformações urbanas, num contexto sociológico que fundamenta o *modus vivendi* e o *modus operandi* da cidade. A vida em sociedade é definitiva para a realização do fenômeno urbano, conforme colocado por Lefebvre (2004). A troca proporcionada pelas pessoas nas cidades é o que confirma, segundo o autor, a realização do lugar.

Assim, as relações políticas, mencionadas aqui como as que vão além dos expedientes partidários, são essenciais para o convívio em sociedade e proporcionam, de acordo com as características sociais do grupo, as matizes espaciais do urbano. O grau de

homogeneidade ou de heterogeneidade, neste caso, contribui de maneira significativa para a determinação das formas como se dará o desenvolvimento das cidades.

Para Shevsky e Bell (1961, apud GUIA, 2006, p. 22), esses graus de heterogeneidade e homogeneidade dão-se pela definição de similaridades internas aos grupos. Os autores tratam da questão referindo-se à diferenciação residencial nas cidades: fruto de uma estratificação social do espaço. Essa separação social que divide a população em camadas está diretamente vinculada à atuação das forças do capital sobre as atividades urbanas.

O resultado é um espaço que serve de objeto para a manipulação do mercado fundiário e imobiliário, agrega valores à terra urbana em função das suas características naturais ou potencial econômico e comercial e cria a especulação. Desta feita, o mercado interage com a sociedade (ou vice-versa) de maneira centrífuga para com os grupos relacionados, nem sempre os de classe mais elevada, ou de forma centrípeta, afastando os grupos de menor interesse.

Bom exemplo é a atual situação dos centros antigos de boa parte das cidades históricas, que se apresentam em duas formas opostas de utilização. Geralmente durante o dia, com intensa vida social, a partir das relações comerciais propostas, que estabelecem vínculo direto com a sociedade e distinguem ainda usuários e prestadores de serviço. Com o encerramento das atividades comerciais, em muitos casos, o centro fica abandonado e sem vida social; representa para o poder público um gargalo no tecido urbano.

Para fins de definição dos graus de homogeneidade e heterogeneidade aqui mencionados, deve-se considerar o grau de instrução das pessoas o qual poderá induzir ao seu comportamento social e interesses; as rendas familiar e individual que permitem perceber o poder aquisitivo e a influência sobre o mercado político e econômico; índices de fecundidade

que analisam, dentre outras questões, a presença de mulheres no mercado de trabalho e sua participação na tomada de decisões em determinado setor urbano.

O conceito sugerido para a segregação, que possa ser coerentemente aproveitado na crítica ao modelo de desenvolvimento excludente proposto para Palmas, deve ter uma relação bastante próxima com a questão do planejamento urbano, especificamente no que tange à vertente habitacional, além de considerar os graus de homogeneidade existentes em determinadas regiões da cidade.

Igualmente, além de se portar diante de aspectos econômicos e comportamentais que mensurem e qualifiquem a participação dos segmentos sociais na vida urbana, vale mencionar a pressão colocada pelo próprio Estado neoliberal para o desenvolvimento pautado em bases comerciais, baseando o crescimento urbano e a inserção da habitação, na prática e nas soluções encontradas pelas necessidades de reprodução do capital privado. Com isso, o que se pretende, segundo Maricato (2001, p. 184), é a construção de um aparelho público não-estatal, para repassar à sociedade parte do que seria sua responsabilidade.

O comportamento econômico na cidade é uma das principais diretrizes de indução aos movimentos de repulsa e absorção dos grupos sociais no tecido urbano, e a própria caracterização física do espaço. Ele interfere na definição de critérios urbanísticos e instrumentais de determinados bairros ou setores, em função da forma como o capital é ali produzido ou utilizado, confirmando o nível social da população.

Para compreender melhor a relação desses fatores com a organização espacial das cidades, buscamos aporte na seguinte colocação de GUIA (ibidem.):

Cabe destacar que os processos de localização residencial refletem a relação de complementaridade do sistema econômico, dado que as discussões locacionais dos indivíduos são reguladas pela capacidade de consumo de terra e acessibilidade [...] Nesse sentido, a racionalidade econômica de localização nas regiões centrais e industriais da população de baixo poder aquisitivo está relacionada à minimização

dos custos de transporte e maximização do custo de [habitação – grifo nosso]⁹, exercendo pressões sobre a oferta de tipologias habitacionais menores e mais adequadas ao caráter funcional das habitações do proletariado. Com relação à população de maior poder aquisitivo, as pressões sobre o solo urbano não estão relacionadas à acessibilidade ao local de emprego e aos serviços, pois o fator atrator é o maior consumo de terras em áreas distantes dos centros geradores de fluxos comerciais e empregos, com deslocamento do custo moradia para os de transporte. (GUIA, *ibidem*, p. 24).

Em outras palavras, a relação da moradia proletária com a cidade baseia-se na proximidade com o trabalho, ao passo que as classes mais altas buscam locais mais afastados dos centros, onde há oferta de terrenos com mais qualidade. O espaço ganha com isso uma hierarquização que o caracteriza como uma malha heterogênea, composta por diversas microrregiões homogêneas do ponto de vista social e econômico.

Para Lojkin (op. cit., p. 189), é possível distinguir três tipos de segregação urbana. O primeiro define-se pela oposição entre o centro onde o valor da terra é mais alto, e a periferia, por meio do fator locacional. O segundo diz respeito à crescente separação entre as zonas residenciais definidas para as camadas de renda elevada e às destinadas aos segmentos populares. O terceiro corresponde ao esfacelamento das funções urbanas, disseminadas em zonas cada vez mais distintas e especializadas (setores distintos para hotéis, negócios, lazer etc.), bastante comum em cidades planejadas como Brasília e Palmas.

Para Paviani (1998, p. 116), a segregação apresenta-se sob a forma de todo o tipo de precariedade ocasionada pela distribuição de renda irregular e dificuldade de acesso à renda – compressão salarial, analfabetismo, doenças endêmicas, desemprego, subemprego. Segundo o mesmo autor, ela é mais demarcada pela segregação habitacional e/ou uso da terra urbana, diretamente ligados aos mecanismos de homogeneização espacial por meio de ações

⁹ No texto original, o autor usa o termo moradia, substituído aqui por “habitação”, considerando-se os conceitos utilizados nesta dissertação, que se aproxima do sentido que objetivamos destacar da citação.

de controle social, que induzem a processos ineficazes de acesso à renda, portanto, à habitação.

Campos (1998) entende a segregação residencial “como fenômeno resultante das intermediações complexas entre os agentes e suas atividades de formação do espaço urbano, estruturada sob as determinações das relações sociais capitalistas.” (SMOLKA, 1983; CAMPOS, 1988, apud CAMPOS, op. cit, p. 97 et. seq.).

Temos, com isso, importantes bases para a conceituação de segregação, vinculando-a à habitação e ao processo de gestão do território urbano.

Em suma, a ação do Estado em coerência com as pressões do mercado e da iniciativa privada de modo geral, em prol dos interesses das classes mais altas, cria espaços inacessíveis às populações de baixa renda na malha urbana. Com isso, além do aumento do preço da terra nas regiões de maior qualidade (Renda Diferencial) e da concentração da melhor oferta de serviços em determinadas áreas em função da influência econômica dos seus habitantes (Capital Incorporador) sobre o mercado local, os vazios urbanos tornam-se alvo da especulação imobiliária e impedem a socialização do espaço urbanizado (Renda de Monopólio).

A consequência é a criação de zonas homogêneas, totalmente dotadas de infraestrutura e com forte centralização dos serviços urbanos de qualidade ou, ao contrário, com precariedade no atendimento das demandas urbanas básicas e sem acesso imediato às oportunidades de emprego, destinadas respectivamente às classes de maior e menor poder aquisitivo.

A partir daí, há possibilidade de compreender que a segregação espacial urbana é um processo de espacialização das diferenças sociais pautado na manifestação dos agentes capitalistas sobre o de apropriação do território urbano. Nesse processo, o espaço passa a ser

hierarquizado em função dos interesses das classes dominantes, marginalizando os setores ditos “inferiores” da sociedade.

Permite, também, diferentes interpretações, dependendo do prisma a partir do qual se observa o problema. No caso desta dissertação, a segregação refere-se à reflexão sobre a forma como a moradia pode estar inserida nos mecanismos da segregação social em Palmas, de acordo com a nossa hipótese, a partir dos programas de construção de unidades habitacionais, no processo de ordenamento e desenvolvimento territorial da cidade.



**A CRIAÇÃO DE PALMAS E A
TRAJETÓRIA DO SEU
PROCESSO DE OCUPAÇÃO**

Neste capítulo, fazemos uma contextualização histórica do surgimento da cidade de Palmas e do seu processo de ocupação e evidenciamos as diretrizes do planejamento elaborado para seu desenvolvimento territorial e a contradição dos procedimentos colocados na prática.

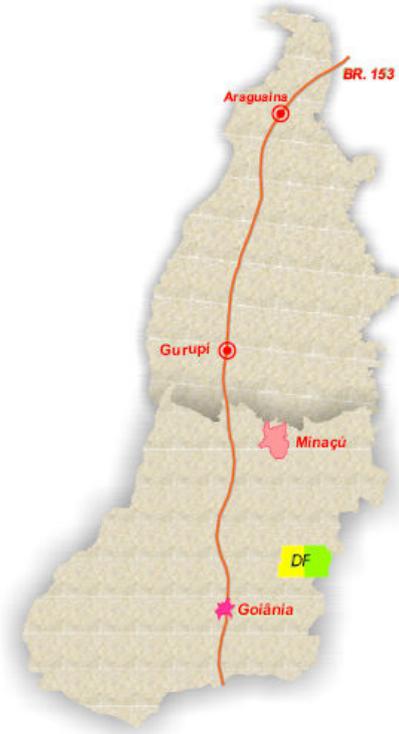
O nosso objetivo com este capítulo é o de sistematizar dados referentes à construção de Palmas e constituir uma base empírica para a posterior análise das formas como os programas habitacionais se inserem nessa questão, a fim de tentar provar a nossa hipótese.

2.1 Antecedentes

O Estado do Tocantins foi criado em 1988¹⁰, na ocasião da promulgação da Constituição Federal, depois de quase dois séculos de lutas e movimentos separatistas diversos. A principal bandeira levantada pelos defensores da separação do Goiás em dois territórios (Figura 2.1) era a melhoria das condições de desenvolvimento da região norte do estado, que não recebia investimentos suficientes e ficava em situação de atraso em relação ao sul goiano.

¹⁰ Artigo 13 do Capítulo dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Figura 2.1 Divisão do estado de Goiás e atual território do estado do Tocantins.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 2.

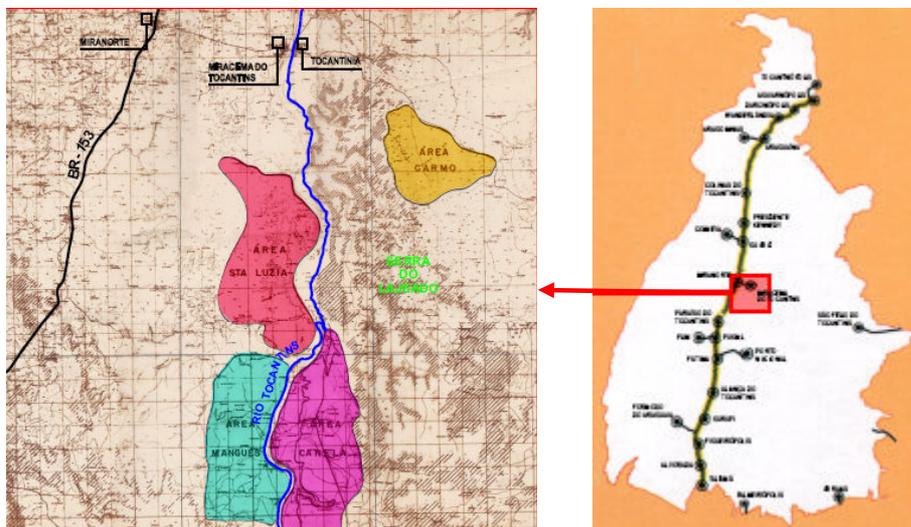
A implantação oficial do Tocantins deu-se em 1º de janeiro de 1989, mesmo ano do início da construção da capital¹¹. O próprio artigo constitucional que estabeleceu a criação do estado previu a escolha pela Assembléia Constituinte de uma cidade para abrigar a sede provisória do poder estadual. No dia 2 de janeiro de 1989, um dia depois da instalação da capital na cidade de Miracema, criou-se uma comissão para escolher o local da construção da capital definitiva (NASCIMENTO, 2007, p. 122). Naquele mesmo ano, uma alteração do artigo 3º da Constituição Estadual determinou a transferência da capital da cidade de Miracema para a cidade de Palmas, a ser construída.

¹¹ A pedra fundamental de Palmas foi lançada em 20 de maio de 1989.

Com um ideal desenvolvimentista que se autocomparava aos anseios do presidente Juscelino Kubitschek quando da criação de Brasília, o então governador Siqueira Campos intencionava criar uma cidade totalmente planejada: símbolo do desenvolvimento da região.

Para a escolha do local da construção da capital, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicou ao governador do Tocantins um quadrilátero central com 90x90km. A indicação do local se deu em função da proximidade de uma rede de cidades importantes para a região (Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Miracema). O local escolhido, inserido num quadrilátero de 32x42km, está entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado do Canela, na região central do Tocantins (Figura 2.2).

Figura 2.2 Quadrilátero escolhido para a construção de Palmas.

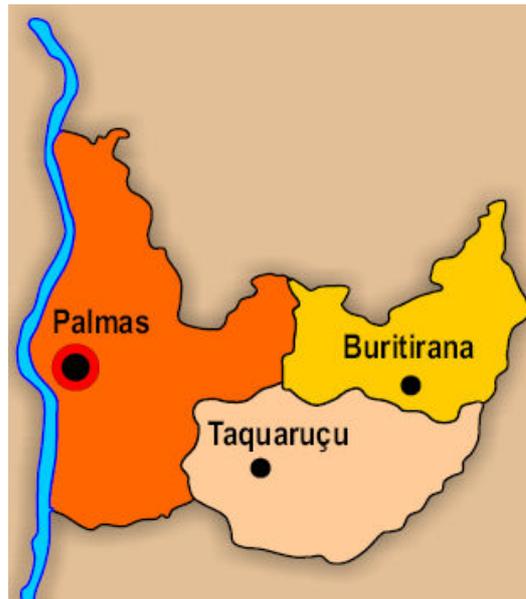


Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 4.

O município de Palmas divide-se atualmente em três distritos, conforme apresentado na figura 2.3: o distrito-sede, objeto principal do projeto urbanístico da cidade; o

distrito de Taquaruçu e o distrito de Buritirana, anteriores à existência da capital, que passaram a fazer parte do perímetro urbano de Palmas em 2007, por meio da Lei Complementar (LC) 155/2007, que trata do Plano Diretor¹².

Figura 2.3 Divisão Distrital do Município de Palmas.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 6.

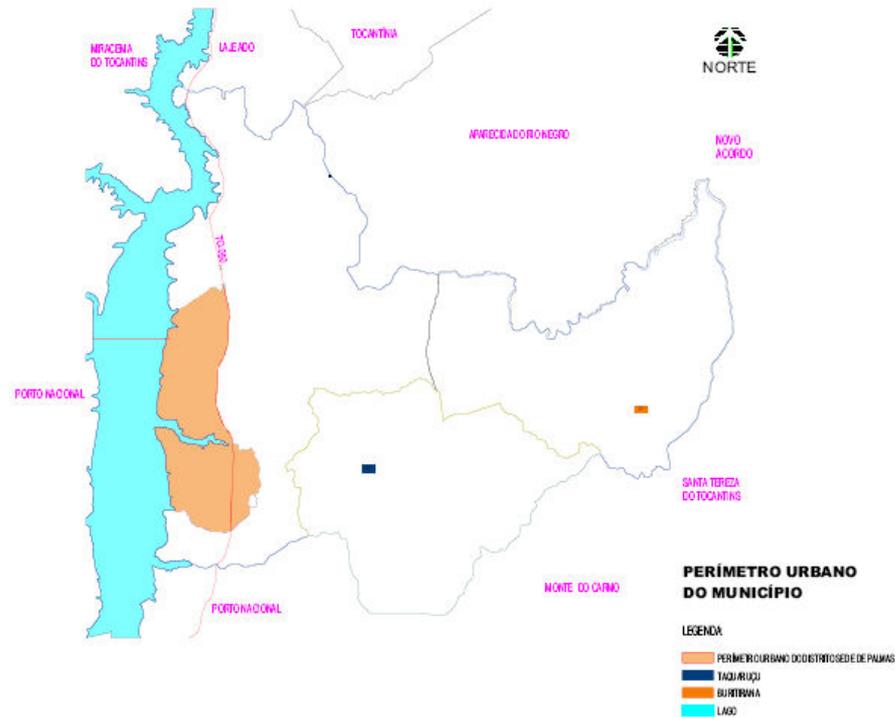
O distrito-sede de Palmas, que abriga o Plano Diretor¹³, (como é chamada a área macroparcelada da cidade), localiza-se à margem do Rio Tocantins (Figura 2.4), distante cerca de 30km de Taquaruçu e aproximadamente 50km de Buritirana. Os dois distritos são submissos à economia e à boa parte dos serviços do distrito-sede, havendo uma relação de

¹² Antes da aprovação da referida LC, Taquaruçu fazia parte de uma Área de Proteção Permanente, e Buritirana, da zona rural. Pela Lei, a partir de 2007, os dois distritos passam à condição de área urbana, como loteamentos isolados.

¹³ Para evitar equívocos entre esse termo já difundido na cidade de Palmas e o termo que se refere à lei de desenvolvimento municipal, chamaremos a área de Região Central de Palmas ou Plano Básico.

dependência, especialmente em relação ao comércio, serviços administrativos, saúde e educação (exceto em nível fundamental).

Figura 2.4 Localização do distrito-sede de Palmas em relação à divisão distrital do município.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 24.

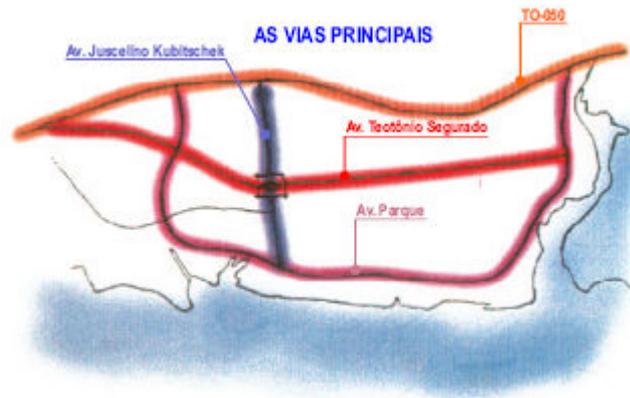
2.2 Uma “Nova” Cidade Planejada

Quase trinta anos depois da inauguração de Brasília, o governador do recém-criado Estado do Tocantins propõe a construção de uma nova cidade para abrigar a sua capital administrativa. Apesar das três décadas entre os dois projetos (Brasília – 1960; Palmas –

1990¹⁴), os autores do projeto urbanístico de Palmas¹⁵ afirmam que o desenho da cidade foi concebido a partir dos conceitos de urbanismo modernista sugeridos nos CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna – e na Carta de Atenas, explorados em Brasília. Também se considerou como premissa de projeto, a obediência ao terreno natural, adequando o desenho ao local e não o contrário.

O macrozoneamento urbano foi proposto como uma grande malha reticulada, cuja hierarquia do sistema viário é bem definida e demarca as grandes quadras nas quais foram dispostas todas as funções da cidade (Figura 2.5). As quadras foram distribuídas de maneira ordenada, seguindo um desenho contínuo, até certo ponto monótono, em função da repetição excessiva das unidades e dos elementos viários utilizados como solução para os cruzamentos, as rotatórias.

Figura 2.5 Esquema da malha viária principal de Palmas (estruturantes das áreas funcionais).



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 8.

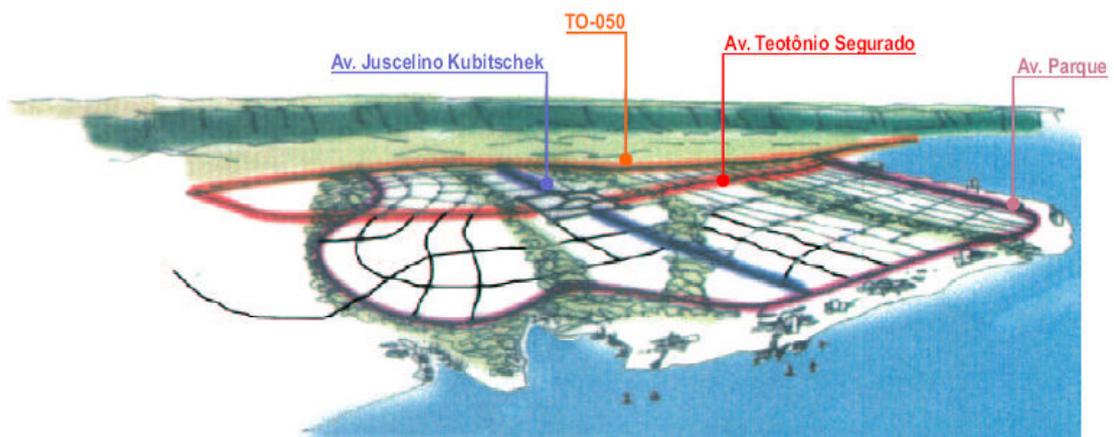
¹⁴ Anos em que as duas cidades foram inauguradas.

¹⁵ Arquitetos e Urbanistas Luis Fernando Cruvinel e Walfredo Antunes, sócios do escritório Grupo Quatro, com sede em Goiânia. O primeiro foi responsável pelo desenho da cidade e o segundo, pelo planejamento urbano.

De acordo com o termo de referência do projeto urbanístico da cidade, o microparcelamento das quadras residenciais seria concebido por diferentes profissionais, de forma a evitar a repetição de um modelo exclusivo de loteamento, e contribuiria para a diversidade da forma urbana proposta.

A organização das quadras parte da criação de dois eixos principais – um no sentido Norte-Sul, a Avenida Joaquim Theotônio Segurado, longitudinal à malha urbana; outro no sentido Leste-Oeste, a Avenida Juscelino Kubitschek, ou simplesmente JK, transversal –, e ambos estruturam toda a malha urbana como referenciais para a organização espacial e para a nomenclatura das regiões contíguas (Figura 2.6).

Figura 2.6 Malha urbana viária de Palmas.



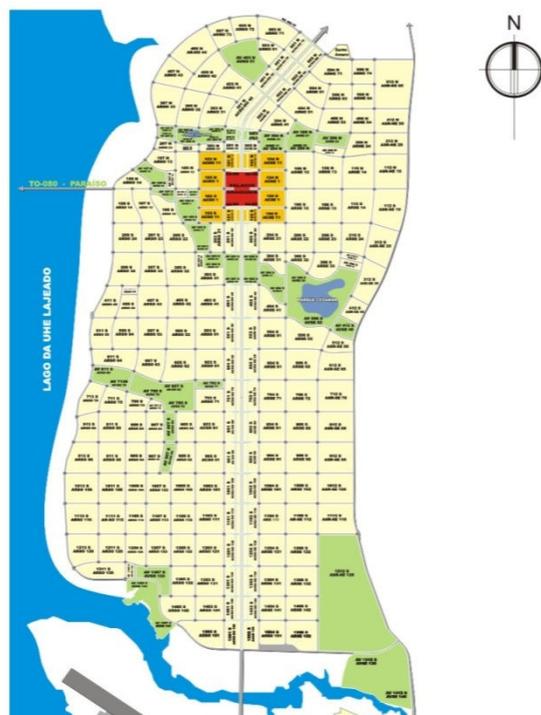
Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 8.

Implantados em forma de cruz, os eixos convergem para o centro simbólico da capital, interrompidos na Praça dos Girassóis, na qual situam-se o Palácio Araguaia – centro administrativo estadual – e as secretarias de Estado. A Praça se inseriu no projeto da cidade

como importante elemento de composição espacial e de demonstração do poder público sobre a sociedade. Esse fato é demonstrado pela elevação do terreno onde ela se localiza, cujo objetivo era o de dar destaque ao principal órgão do poder estadual, de forma que ele fosse visto de todas as partes da cidade, como que exercendo uma constante fiscalização.

Ao redor da referida praça, encontra-se uma área destinada principalmente ao comércio e à prestação de serviços; concentra grande parte dos negócios e trâmites econômicos e políticos da cidade. Isso confere uma importante homogeneidade funcional à área, além de representar um relevante pólo de oferta de serviços e equipamentos urbanos, por estar próxima à esfera estadual do poder e do principal centro comercial da área central (Figura 2.7).

Figura 2.7 Quadras comerciais ao redor da Praça dos Girassóis (em amarelo)



Fonte: Prefeitura de Palmas. Adaptado pelo autor.

Palmas foi planejada de forma a contemplar áreas específicas para os usos residencial, comercial, industrial, institucional, de lazer e circulação, todas estruturadas a partir do sistema viário.

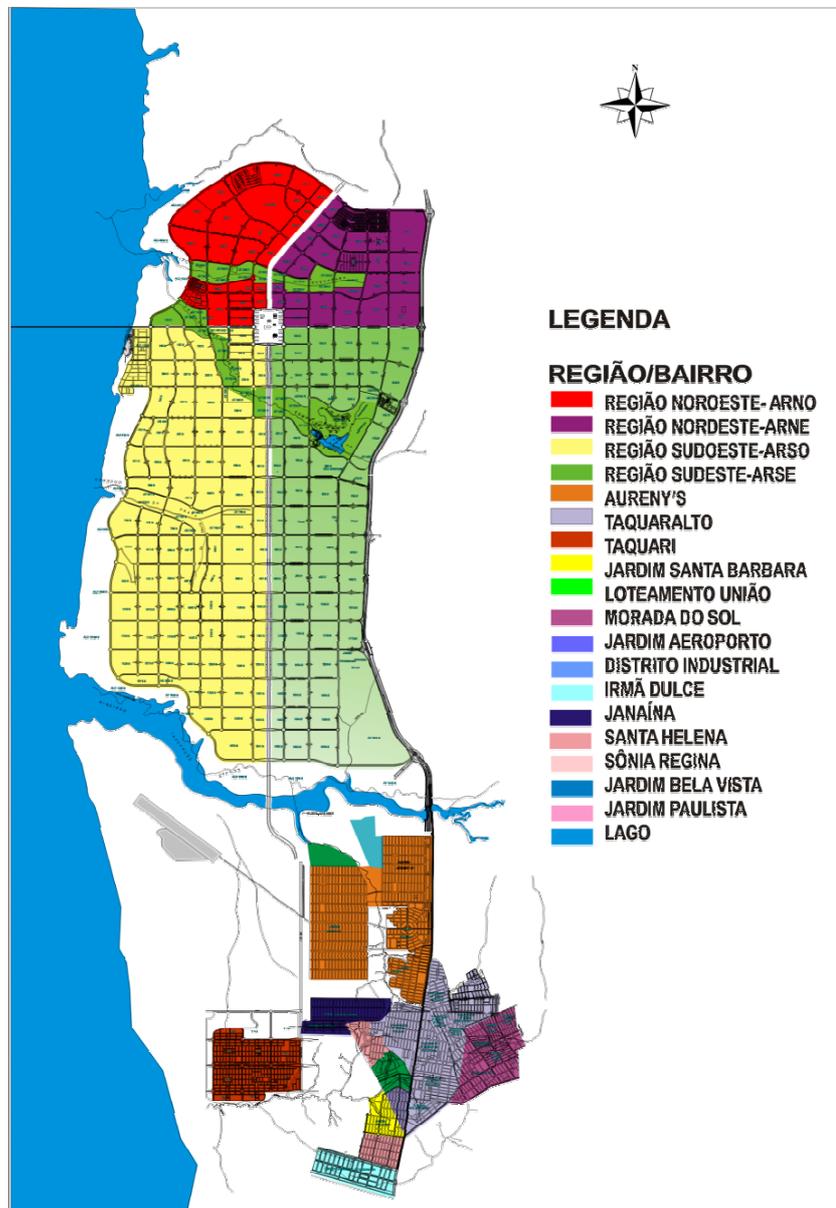
O plano urbanístico procurou evitar a excessiva separação das funções urbanas, abrindo possibilidades de convivência de usos compatíveis entre si, dentro dos limites mínimos de segurança, conforto, bem-estar e configuração da paisagem urbana. Em alguns locais foi prevista até mesmo a tradicional edificação de dois andares com comércio no térreo e residência no andar superior. (PALMAS, 2004, p. 10)¹⁶.

As quadras residenciais distribuem-se em quatro zonas (conforme sua localização no plano inicial) nomeadas conforme sua orientação em relação às Avenidas JK e Theotônio Segurado: ao sul da Avenida JK, a Área Residencial Sudeste (ARSE) e a Área Residencial Sudoeste (ARSO), respectivamente ao leste e oeste da Avenida Theotônio Segurado; ao norte da Avenida JK, a Área Residencial Nordeste (ARNE) e a Área Residencial Noroeste (ARNO), da mesma forma que a nomenclatura da parte sul do plano (Figura 2.8).

Todas as quadras residenciais devem ser dotadas de equipamentos comunitários, áreas verdes e áreas institucionais, além de comércio vicinal para atender às necessidades imediatas dos moradores. A Lei 468/94 (Plano Diretor Urbanístico de Palmas – PDUP) determina as taxas percentuais de cada uma dessas áreas dentro da quadra, a ser considerada quando do seu loteamento. A mesma lei, em seu artigo 18, estabelece que “Os lotes lindeiros às vias circundantes do loteamento [...] deverão ter seus fundos voltados para estas, com frentes para o interior do loteamento [...]” (PALMAS, 1994, p. 10).

¹⁶ Cf. Caderno Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004.

Figura 2.8 Divisão da área macroparcelada de Palmas.



Fonte: Prefeitura de Palmas (2008).

Essa percepção de construir o espaço sugere uma determinação para a construção física e espacial da cidade, especialmente no que diz respeito à sua configuração morfológica. As principais vias de circulação são constituídas por muros cegos, muitas vezes sem

tratamento arquitetônico; criam barreiras entre o público e o residencial, e reproduzem, em menor escala e com outra conotação, as cidades fortificadas da Idade Média.

Esse aspecto da morfologia de Palmas remete a um processo de segregação ao nível da quadra, no sentido de orientar o fechamento das áreas urbanas e dificultar o acesso ou mesmo a transição de pessoas e veículos. Essa segregação é originada pela própria legislação urbana.

A figura 2.9 ilustra a composição morfológica básica das avenidas limítrofes das quadras residenciais de Palmas. Essa composição é comum em grande parte das quadras mais densas, cujo processo de construção e ocupação já está mais avançado. O mapa ao lado da figura apresenta a localização da quadra na malha urbana.

Figura 2.9 Quadra ARSO 41, a partir da Quadra LO 11. Vista dos muros voltados para o sistema viário principal.



Fonte: acervo do autor (2008). Mapa: SEDUH (2005). Adaptado pelo autor.

Apesar das referências ao projeto urbanístico de Brasília, Palmas apresenta uma malha viária rígida de difícil acesso às áreas residenciais em alguns momentos, devido ao aspecto murado e pouco permeável da cidade. A profusão de formas urbanas utilizadas nos projetos de microparcelamento das quadras também dificulta o seu uso como sistema de transição entre avenidas paralelas, agregando mais importância ao sistema principal, para o qual é direcionada a maior demanda de fluxo.

Nesse sentido, a proposta urbanística de Palmas não se aproxima nem mesmo conceitualmente da proposta de Lúcio Costa para Brasília. O caso de Palmas não apresenta o plano de massas existente na capital federal, portanto, não incorpora a vegetação como elemento de constituição do espaço residencial.

A proposta no que tange à distribuição dos lotes é a de dispô-los em renques e com desenho convencional, utilizando a idéia da alameda como elemento estrutural do sistema viário interno às quadras (Figura 2.10).

Figura 2.10 Esquema funcional de uma quadra residencial de Palmas.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 09.

Os muros também são predominantes nos contornos dos lotes e representam mais um elemento de distinção entre o urbanismo de Palmas e Brasília; além de apresentarem-se predominantemente sem tratamento arquitetônico e empobrecerem a composição morfológica no interior das quadras residenciais, formam barreiras visuais entre a casa e a rua (Figura 2.11).

Figura 2.11 Vista de uma alameda com predominância de muros sem tratamento arquitetônico. Quadra ARSE 82.



Fonte: acervo do autor (2008). Mapa: SEDUH (2005). Adaptado pelo autor.

É rara a existência de lotes gradeados ao invés de murados, ou ainda com barreiras verdes em lugar do concreto e das cercas de proteção. A vegetação é comumente retirada do entorno mais próximo do lote e dá aspecto árido a determinadas áreas. Nesse caso, a segregação é espontânea, i. é., organizada pelos próprios moradores, muitas vezes em defesa de uma privacidade que oblitera a paisagem urbana.

Para Magnavita (2001, apud XAVIER, 2007, p. 60), a concepção urbanística de Palmas trata de uma simples reprodução de um modelo conceitual preexistente e caduco de cidade funcionalista, que incorporou muito mais limitações que méritos. Essa constatação é reforçada pelo fato de não ter havido a produção de uma crítica à luz do urbanismo contemporâneo e, principalmente, da consideração dos aspectos culturais regionais para propor uma “nova cidade”. Ao contrário, prevaleceram os conteúdos do urbanismo do início do século XX, em especial da Carta de Atenas (1933).

Ao propor grandes canteiros gramados nas avenidas, o urbanismo de Palmas copia uma realidade de Brasília que representa um alto custo de manutenção, tendo em vista a hostilidade do clima local. Mesmo na capital federal, onde o clima é mais ameno, a proposta é discutida e criticada por essas mesmas razões.

No item seguinte, após a apresentação dos aspectos mais relevantes do seu projeto urbanístico (para a nossa análise), tratamos do processo de ocupação territorial de Palmas e dos mecanismos de formação do preço da terra naquela cidade.

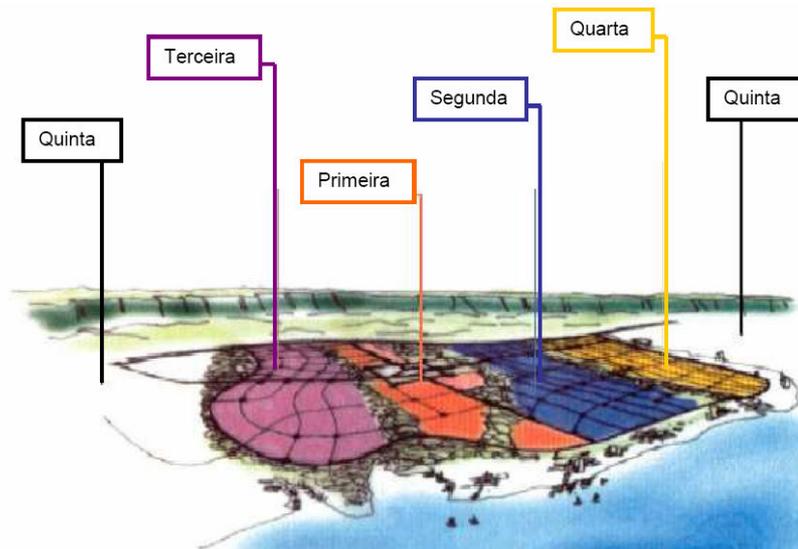
2.3 As Diretrizes para a Ocupação de Palmas

O desenho de Palmas foi acompanhado de um processo de planejamento que previa a ocupação da cidade em cinco módulos, de acordo com a demanda estabelecida pelo seu crescimento. A prioridade seria a construção das quadras no sentido transversal (Leste-Oeste), lindeiras à avenida JK. O objetivo era o de adensar a ocupação das quadras no menor sentido da malha urbana, de forma a aproveitar de maneira racional e econômica a implantação da infra-estrutura necessária, e viabilizar o processo de implantação da cidade.

Além disso, seria possível diminuir a repercussão de uma provável retenção especulativa de terras, pelo menos no primeiro momento.

A Região Central é definida pelas quatro primeiras etapas de ocupação e foi planejada para abrigar até 1,2 milhão de pessoas, com uma densidade média de 300hab/ha¹⁷. A quinta etapa seria posterior, considerando-se a necessidade de novas áreas para um possível incremento populacional posterior (Figura 2.12).

Figura 2.12 Esquema do planejamento inicial de Palmas, com as áreas de adensamento.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 12.

Segundo Amaral *et. al.* (2006, p. 22), estimou-se uma população de 30 mil habitantes nos dois primeiros anos. Nessa primeira fase, previa-se a ocupação de 2.500 hectares, dos quais 875 seriam dispensados ao uso habitacional.

¹⁷ Lei 468/94 – Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP), no artigo 7º, § I.

A segunda etapa previa uma expansão de 1.600 hectares, com 560 destes para áreas residenciais, abrigando uma população máxima de 100 mil habitantes, estimada para ocorrer até 1995. Com a implantação das terceira e quarta fases, era prevista a população máxima (1,2 milhão de habitantes), numa área de 6.900 hectares, dos quais 2.400 voltar-se-iam para fins residenciais.

Além dessa área central, ainda propuseram duas áreas de expansão para a capital, uma ao sul e outra ao norte, representando a quinta etapa de ocupação. Com esta, a cidade chegaria aos 38.400 hectares para cerca de 2,5 milhões de habitantes (Figura 2.12).

Entretanto, em função das características do processo de ocupação praticado, o perímetro urbano do município dividiu-se em diferentes áreas, denominadas Áreas de Ocupação Urbana. Estas foram propostas com o objetivo de retomar as diretrizes do planejamento inicial da cidade, de maneira a criar uma malha urbana mais densa e compacta¹⁸.

A Lei 092/2004 apresenta uma ampliação do perímetro urbano, incluindo os bairros já instalados ao sul do Plano Básico. Estes já representavam uma realidade latente para o município desde a década de 1990, necessitando serem incorporados ao processo de desenvolvimento formal da cidade.

Portanto, distinguem-se duas Áreas de Urbanização Prioritária (AUP), além de uma Área de Urbanização Preferencial e Área de Urbanização Restrita (Figura 2.13).

¹⁸ Sobre esse processo de ocupação e suas conseqüências para o desenvolvimento da segregação em Palmas, tratamos no item que segue.

Figura 2.13 Zonas de Ocupação Urbana de Palmas.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 30.

A Área de Urbanização Prioritária I (AUP I), com 11.084,93 hectares, representada pela Região Central ou Plano Básico, é o setor para o qual seriam destinados os recursos para infra-estrutura e urbanização nas quatro fases iniciais de ocupação. Não seria permitida a abertura de novos núcleos, até que 70% de sua área estivesse ocupada.

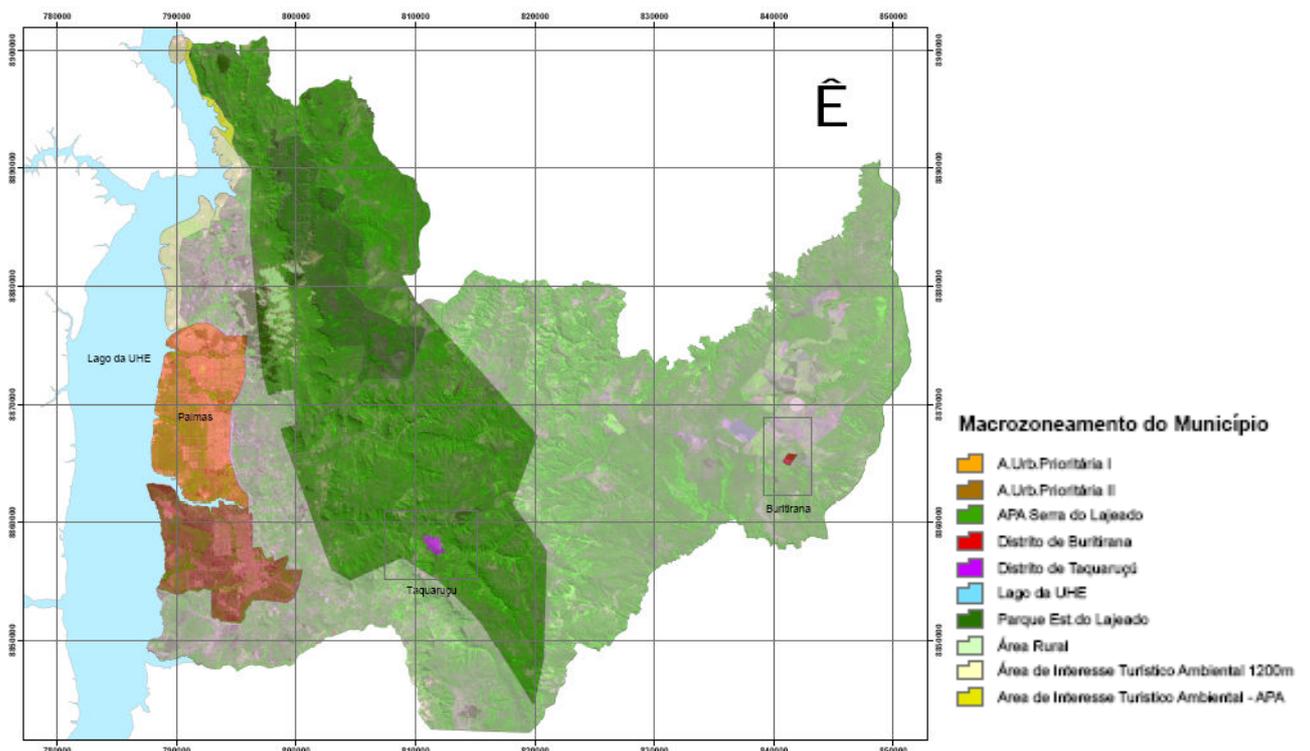
A quinta etapa de expansão, não macroparcelada com o projeto original de Palmas (nem ao norte nem ao sul da malha proposta), teve apenas seus limites definidos. Entretanto, em função do adensamento prematuro da etapa de expansão sul, o setor incorporou-se ao perímetro urbano e definiu a Área de Urbanização Prioritária II (AUP II), com 4.689 hectares.

A área de expansão norte, ainda não ocupada nem parcelada, possui 4.625 hectares, e compõe a atual Área de Urbanização Restrita I. Esta deverá ser utilizada para fins de lazer e hospedagem, com baixa densidade. Todavia a Lei Complementar 155/2007, que trata do Plano Diretor de Palmas, revisa a divisão urbana da cidade, extinguindo a expansão norte a partir da redução do perímetro urbano da capital e definição de áreas de interesse

turístico. Na área permite-se o mesmo tipo de uso, considerando-se agora a região como área rural (Figura 2.14).

Contudo, se implantada com essa configuração, a expansão norte poderá se transformar numa importante área de atuação da Renda de Monopólio e das Rendas Diferenciais, além de permitir, de acordo com o tipo de equipamentos e serviços propostos, uma grande valorização da terra por meio também do capital incorporador, portanto, inacessível à população de baixa renda.

Figura 2.14 Macrozoneamento do Município de Palmas.



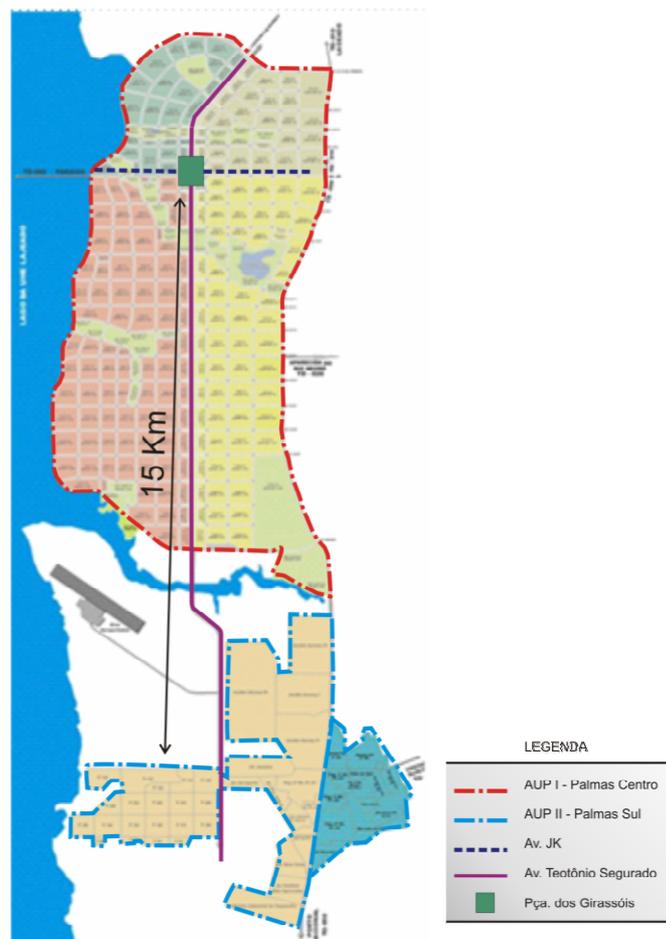
Fonte: SEDUH, 2008.

Completando as Zonas de Ocupação Urbana, a Área de Urbanização Preferencial já indica a possibilidade de adensamento contínuo ao da AUP II e propõe, de acordo com o

Plano Diretor de Palmas (PALMAS, 2007), uma malha urbana integrada às regiões contíguas, destinadas preferencialmente a loteamentos de baixa renda.

A ocupação da AUP I e da AUP II determinou a atual definição espacial de Palmas e permitiu distinguir duas áreas distintas social e morfologicamente. A AUP I ou Região Central, com quadras bem definidas de acordo com o projeto urbanístico da cidade, e a AUP II, fora do Plano Básico e distante cerca de quinze quilômetros do centro da cidade (Região Sul de Palmas), cujo loteamento não foi previsto no projeto original (Figura 2.15).

Figura 2.15 Região Central e Região Sul de Palmas.



Fonte: SIG Palmas (2005). Adaptado pelo autor.

Apesar de o planejamento prever com clareza as etapas de ocupação da capital, uma sucessão de leis, segundo Amaral *et. al.* (ibidem, p. 35), “(...) veio consolidar a ocupação que se praticava na realidade ou, ainda, regularizando o que o mercado imobiliário desejava, mesmo que à revelia do plano inicial e mesmo que isso implicasse a elevação de custos.” Essa afirmação fortalece a nossa hipótese de que o processo de segregação em Palmas foi intencional, relacionando-se estreitamente com os mecanismos de formação das rendas fundiárias.

O repasse de lotes promoveu-se por meio de leilões públicos, licitações, ou ainda repassados a empresas privadas através de comodato, em pagamento a serviços realizados. Lenin, citado por Lojkine (op. cit., p. 187), coloca que a destinação de lotes para grupos monopolistas como pagamento por ações de implantação de infra-estrutura é determinante para a valorização da terra urbana. Para ele, essa valorização depende sobretudo da facilidade das comunicações com o centro da cidade.

Cria-se, portanto, um ambiente favorável à atuação do Capital Incorporador, que, segundo Campos (1988, apud idem, ibidem, p. 24), se apropria na forma de lucro das rendas fundiárias e cria rendas diferenciais onde antes não existiam, ao promover maior diferenciação espacial no local por ele empreendido. Esse fenômeno reitera um processo de ocupação baseado em políticas de clientela, comum no processo de urbanização brasileiro, no qual se priorizam o acúmulo de capital e a segregação socioeconômica da população.

Nesse sentido, a posse da terra urbana por parte do poder público, percebida em Palmas, aproxima a realidade daquela cidade ao exemplo de Brasília, onde

[...] a renda de monopólio funciona como a categoria de renda fundiária que determina o preço da terra (...), pois a população é localizada pelo Estado (governo) em áreas periféricas e as áreas de melhor padrão (mais valorizadas) são alienadas em regime de licitação pública alcançando e determinando o preço de mercado, o que

também contribui para afastar a população de menor renda. (GOUVÊA, op. cit., p. 76).

A influência das rendas fundiárias e da produção capitalista do espaço é importante para compreender a forma como se modificou o planejamento inicial de crescimento da cidade. Para Lojkine (op. cit., p. 188), a principal manifestação da renda fundiária dentro do modo de produção capitalista do espaço está na segregação por ela ocasionada. No caso de Palmas, o solo representou um importante mecanismo de negociação e captação de recursos financeiros por parte do Estado, o que era justificado pela necessidade de recursos para a implantação da capital.

Outrossim, as áreas mais valorizadas estão nas quadras lindeiras à Avenida JK. Essa valorização é inversamente proporcional à distância àquela avenida, bem como a qualidade e quantidade dos serviços urbanos. No item seguinte, incorporamos novos elementos relacionados ao processo de planejamento de Palmas com o fenômeno da segregação.

2.4 Palmas: “A Segregação Planejada”¹⁹

Desde o começo da sua construção, o agente principal na promoção do desenvolvimento de Palmas foi o Estado. Construída para ser a sede administrativa do Tocantins, ela abriga ao mesmo tempo os Governos Estadual e Municipal, o que justifica o imediatismo na construção dos edifícios públicos.

¹⁹ O termo é original do título do artigo de Neio Campos (A Segregação Planejada), disponível em PAVIANI (1998).

O planejamento de ordenamento territorial de Palmas considera que ela

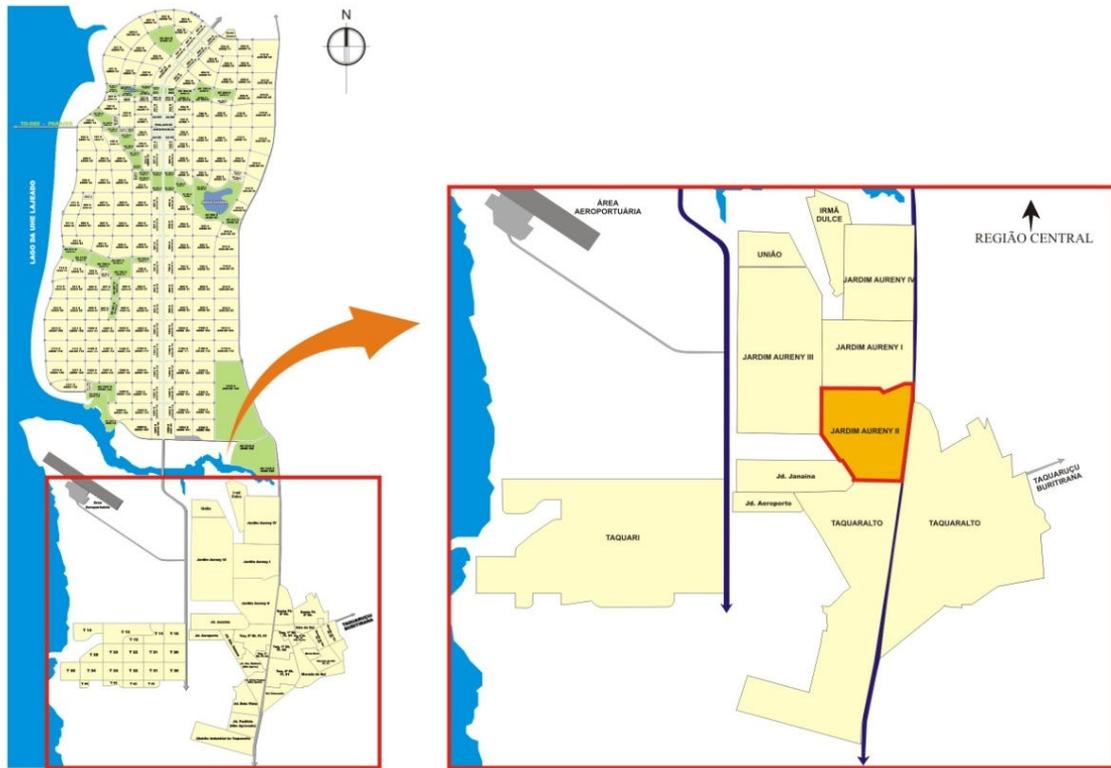
[...] foi concebida como uma cidade aberta. O plano urbanístico e a estratégia de sua implantação consideram que uma cidade, antes de ser um produto acabado, é um processo sem fim. Na verdade, um plano não deve ser somente um desenho ou uma forma preconcebida. Um plano de cidade deve ser, antes de tudo, um jogo com definições básicas sobre a organização do espaço urbano e regras mínimas que orientarão a sua implantação no tempo. A gestão pública é que, inspirada na concepção original do plano urbanístico, deverá cuidar do detalhamento, aperfeiçoamento e correção do plano, de acordo com as exigências de cada contexto. (PALMAS, 2004, p. 15).

O Governo Estadual (detentor das terras do município) repassou boa parte das áreas centrais para empresas privadas, como forma de pagamento por serviços estruturais realizados. Com isso, houve uma inversão das prioridades referente à ocupação do território de Palmas, apesar da existência de um planejamento com etapas bem definidas de adensamento. Essas terras, conseqüentemente, passaram a fazer parte de um estoque destinado à especulação, ficando ociosas à espera de valorização.

O intenso fluxo migratório que confirmou o crescimento de Palmas em seus primeiros anos não foi acompanhado do devido desenvolvimento econômico, e a oferta de empregos era insuficiente para a demanda emergente. Da mesma forma, o incremento habitacional não foi suficiente para toda a população, especialmente na Região Central. De acordo com Moreno (2008)²⁰, mesmo antes do início do processo formal de construção da cidade, o Governo Estadual demarcou lotes na Região Sul, fora do Plano Básico e doou-os a cidadãos dispostos a habitá-los. O Jardim Aurenny I foi o primeiro assentamento periférico para a população mais pobre de Palmas (Figura 2.16).

²⁰ Suzy Moreno, por meio de entrevista concedida ao autor sobre o processo de ocupação de Palmas, em 4/2/2008.

Figura 2.16 Região Sul de Palmas com destaque para o Jardim Aurenly I.



Fonte – SIG PALMAS (2005). Adaptado pelo autor.

Para incentivar a permanência das pessoas no local, o Governo Estadual procedia à doação do lote habitacional. O local apresentava-se ao natural, sem nenhum tipo de infraestrutura e era repassado às famílias apenas com a demarcação dos lotes e tratamento superficial das ruas. Em 1990, ano do início da construção de Palmas, o Governo Estadual distribuiu 1.500 lotes e iniciou o povoamento do Aurenly I. A localização do loteamento considerou a existência do Distrito de Taquaralto²¹, cuja existência é anterior à criação da capital. A figura 2.17 mostra a situação de ocupação da Região Sul de Palmas em 1994, com quadras ainda pouco densas e ruas sem pavimentação.

²¹ O Distrito de Taquaralto passou a ser bairro da cidade de Palmas a partir da Lei 092/2004, que ampliou a área urbana do município.

Figura 2.17 Complexo Taquaralto/Aureny – 1994.



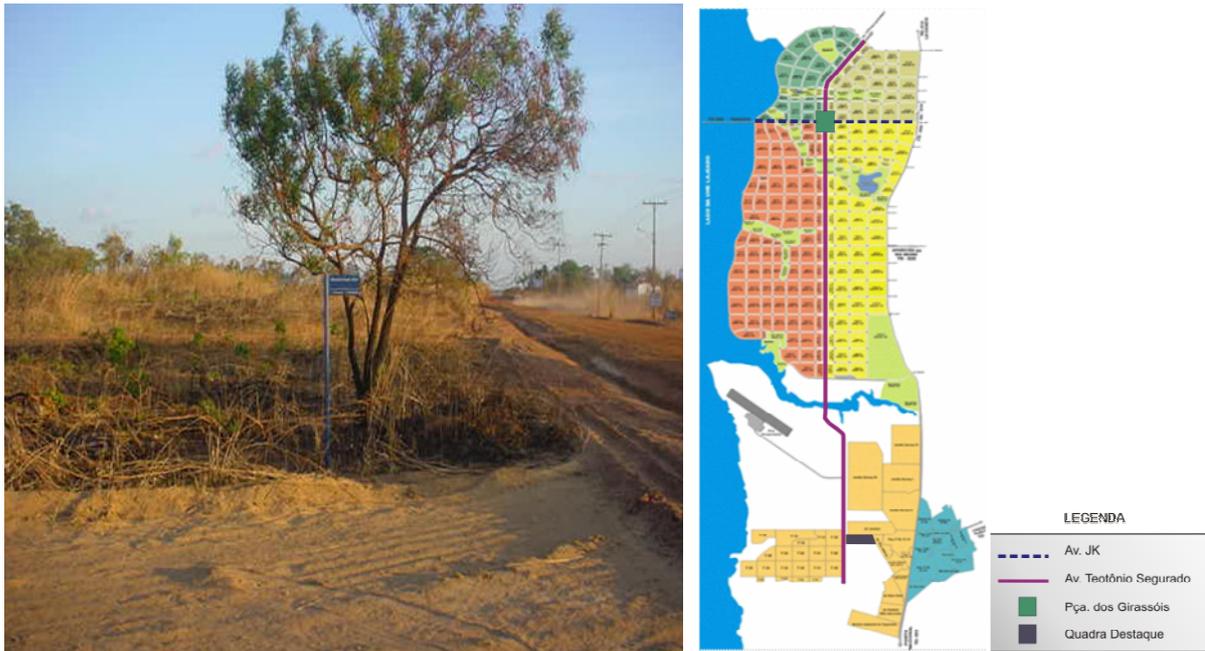
Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 16.

A iniciativa privada iniciou o loteamento da região a partir de Taquaralto (fora do Plano Básico), com 4.129 lotes gradualmente ocupados. Posteriormente, o Estado, com o objetivo de atender a demanda crescente por moradia, investiu no assentamento de pessoas de baixa renda nos loteamentos Aureny I a IV, com a doação de 11.768 lotes em uma área de 938,69ha. Os sucessivos investimentos na abertura de lotes na periferia de Palmas serviram de impulso para a fase posterior de urbanização do local, com uma série de loteamentos particulares, aos quais Amaral *et. al.* (op. cit., p. 35) chamam de fictícios, pelo fato de apresentarem um vácuo entre sua implantação e a ocupação, ou ainda por nunca terem sido ocupados de fato, gerando importantes pólos de acumulação de terras sem uso.

É o caso por exemplo do Jardim Aeroporto (Figura 2.18), localizado entre os Aurenys e o Setor Taquari. O bairro apresenta-se sob a forma de um grande loteamento, com ruas e lotes demarcados, placas de sinalização das alamedas e rede elétrica e de abastecimento

de água próximas, mas não está ocupado, compondo um importante vazio urbano que não pode ser utilizado pelo poder público, pelo fato de ser particular.

Figura 2.18 Jardim Aeroporto com mapa de localização.



Fonte: acervo do autor (2005). Mapa: SEDUH (2005) – adaptado pelo autor.

A implantação desses loteamentos é controversa ao planejamento ordenado de crescimento de Palmas e inicia precocemente o adensamento no que deveria ser a AUP II. A ocupação prematura dos bairros em Palmas Sul²² exerce um papel fundamental no processo de urbanização da cidade, pois se trata do local onde foi assentada boa parte dos operários que participaram da implantação inicial da capital tocantinense, opondo-se à área de expansão

²² O termo é constantemente utilizado para referir-se ao complexo Taquaralto/Aureny, composto por vários bairros destinados à população de baixa renda, incluindo o Taquari.

urbana Norte, que se mantém inalterada. (CERQUEIRA, 1998 apud VASCONCELLOS, op. cit., p. 34).

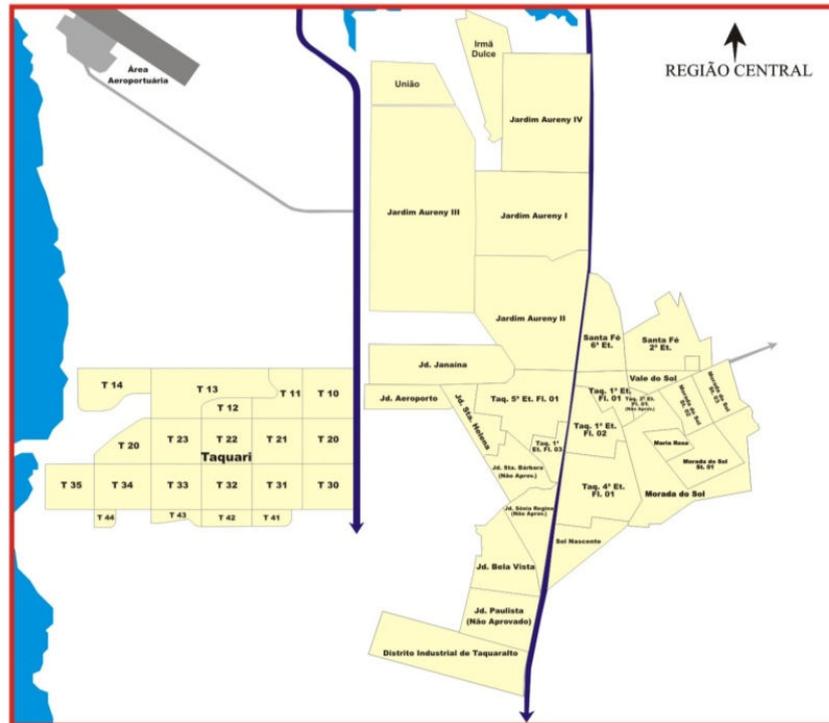
Ainda segundo Cerqueira (ibidem), isso significa dizer que, desde o início da sua construção, já foi pensado um pólo de segregação socioespacial fora do Plano Básico, onde havia maior oferta de trabalho. As condições de acesso aos bairros eram precárias e não havia, no início da construção destes, vias urbanizadas de ligação à Região Central. Krüger (1988), citado por Gouvêa (1995, p.74), diz que “(...) isto por si só não configura uma situação de segregação espacial, pois se podia ter um sistema de transporte eficiente que resultasse numa acessibilidade relativa e uniformemente distribuída.” Entretanto isso não ocorria.

Até 1994, de acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas – SEDUH, os quatro loteamentos (Jardins Aurenys I, II, III e IV) já haviam sido implantados, mesmo sem infra-estrutura. Segundo Moreno (2008), os bairros passaram por sérias crises devido à carência de água, cujo abastecimento era precário, promovido por carro-pipa. Também havia dificuldades de implantação de energia elétrica em função da distância do setor à Região Central da cidade.

Além dos Aurenys, outros loteamentos foram criados ao redor desses e de Taquaralto, a exemplo do Jardim Santa Bárbara, Santa Helena, Janaína, Bela Vista, Paulista, Morada do Sol, Taquari, Aeroporto e, mais recentemente, Lago Sul, ampliando substancialmente a oferta de lotes em Palmas Sul²³ (Figura 2.19).

²³ A Região Sul de Palmas é também chamada de Palmas Sul.

Figura 2.19 Loteamentos de Palmas Sul.

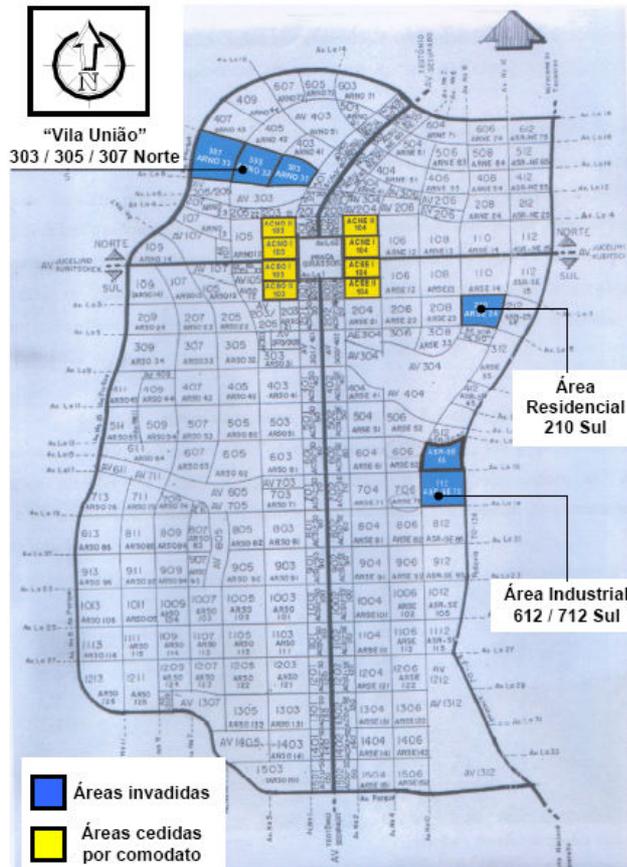


Fonte – SIG Palmas (2005). Adaptado pelo autor.

A forma como se deu o processo de ocupação em Palmas comprometeu, outrossim, a qualidade do espaço central da cidade. Concomitante ao adensamento populacional na Região Sul, uma série de invasões em áreas públicas e privadas no Centro caracterizavam a fase inicial de sua implantação (entre 1991 e 1994). O fato é consequência de dois fatores principais: o espalhamento da cidade no sentido Norte-Sul, que contraria o plano original de ocupação; o incentivo do Governo Estadual à invasão de áreas particulares centrais, já loteadas, justificada por “políticas sociais” divergentes das do governo anterior ²⁴ (Figura 2.20).

²⁴ O governador Moisés Avelino direcionou essa proposta para as famílias que se encontravam alojadas em áreas verdes na capital.

Figura 2.20 Áreas invadidas na Região Central de Palmas (1991 a 1996).



Fonte: Prefeitura de Palmas. In: VASCONCELLOS, 2006, p. 49.

As áreas cedidas por comodato destinaram-se a empresas privadas e pessoas ligadas às forças políticas predominantes. A consequência é o surgimento de expressivos vazios urbanos e fomento à especulação imobiliária. (VASCONCELLOS, *ibidem*, p. 48). O próprio Estado obteve receita em função da valorização da terra (promovida por ele mesmo e por empresas privadas), devido à implantação de infra-estrutura e à construção dos primeiros equipamentos urbanos.

Com isso, o poder público estadual demonstra uma tendência à acumulação de um capital monopolista de Estado, conforme colocado por Lojkine (*op. cit.*), que permite identificar, nesse momento da construção de Palmas, a influência de um capital incorporador

para o segmento de prestação de serviços, cuja valorização estava no uso a ser dado aos terrenos. É-se possível verificar de imediato a existência da Renda Diferencial II para o setor residencial que considera o aspecto locacional dos terrenos centrais a partir da sua proximidade à área administrativa e de oferta de serviços urbanos.

É importante esclarecer que essa relação de valorização se dava em comparação entre os terrenos vicinais à Avenida JK e à Praça dos Girassóis, com os terrenos localizados nos bairros periféricos em implantação, ou mesmo com as quadras mais distantes da parte central do Plano, que já começavam a ser ocupadas.

Na condição de proprietário das terras da cidade, o Governo Estadual definiu as formas iniciais de ocupação e as áreas que seriam urbanizadas. Sua atuação fez com que grande parte dos operários e funcionários públicos de nível médio e fundamental ficassem impossibilitados de obter lotes por meio da compra (geralmente leilões públicos via licitação).

As primeiras quadras do centro foram abertas para abrigar principalmente os funcionários públicos e políticos, próximas à Praça dos Girassóis. Entretanto, apesar de a cidade ainda não permitir condições reais de habitabilidade ou de implantação de infraestrutura e saneamento básico, as quadras residenciais Sudeste (ARSE's) foram ofertadas para funcionários públicos de determinados segmentos, abertas de maneira linear no eixo Norte-Sul. Essa postura do Estado desarticula os núcleos habitados da cidade e cria áreas isoladas e sem infra-estrutura.

A cidade continuou a crescer de maneira irregular, desarticulada espacialmente, e compor um quadro de difícil controle e atendimento das funções essenciais da população, especialmente na Região Sul, distante cerca de quinze quilômetros do centro de oferta de trabalho. Cerqueira (op. cit., p. 52) afirma que a implantação rarefeita de residências em áreas

despreparadas para ocupação fez surgir diversos vazios urbanos dentro e entre as quadras residenciais, como se pode notar através da figura 2.21.

Figura 2.21 Mapa: Palmas 1994. Crescimento urbano no sentido Norte-Sul.



Fonte: SIG Palmas (2005). Adaptado pelo autor.

O surgimento dos vazios urbanos, em contraposição ao adensamento da Região Sul de Palmas, é importante para verificarmos se a moradia foi realmente utilizada como instrumento de segregação social naquela cidade, conforme colocado na nossa hipótese. Sobre esse tema, tratamos no item a seguir.

2.5 A Descontinuidade Urbana em Palmas: Demografia X Vazios Urbanos

A criação de loteamentos em Palmas Sul, antes da ocupação prevista para a AUP I, originou uma zona urbana com características morfológicas diferentes e desarticulada da malha urbana central. A descontinuidade desses loteamentos é marcada de duas formas, conforme colocado no Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas – Palmas Sul (2004):

- Descontinuidade física, devido à distância entre a Região Central e a Região Sul. Além disso, não se determinou área de macroparcelamento para definir os limites dos novos bairros, o que criou uma área fragmentada, de difícil orientação espacial;
- Descontinuidade institucional, devido à desconsideração da legislação urbanística de Palmas quando do planejamento dos seus loteamentos. Não se especificaram parâmetros de uso e ocupação do solo, que resultaram em áreas com recuos diferentes dos praticados na Região Central, além da mistura de funções nas mais diversas áreas daqueles bairros.

Essa desarticulação, em função do espalhamento da cidade, resulta em custos para o poder público e sociedade em geral. Amaral *et. al.* (op. cit.) menciona que:

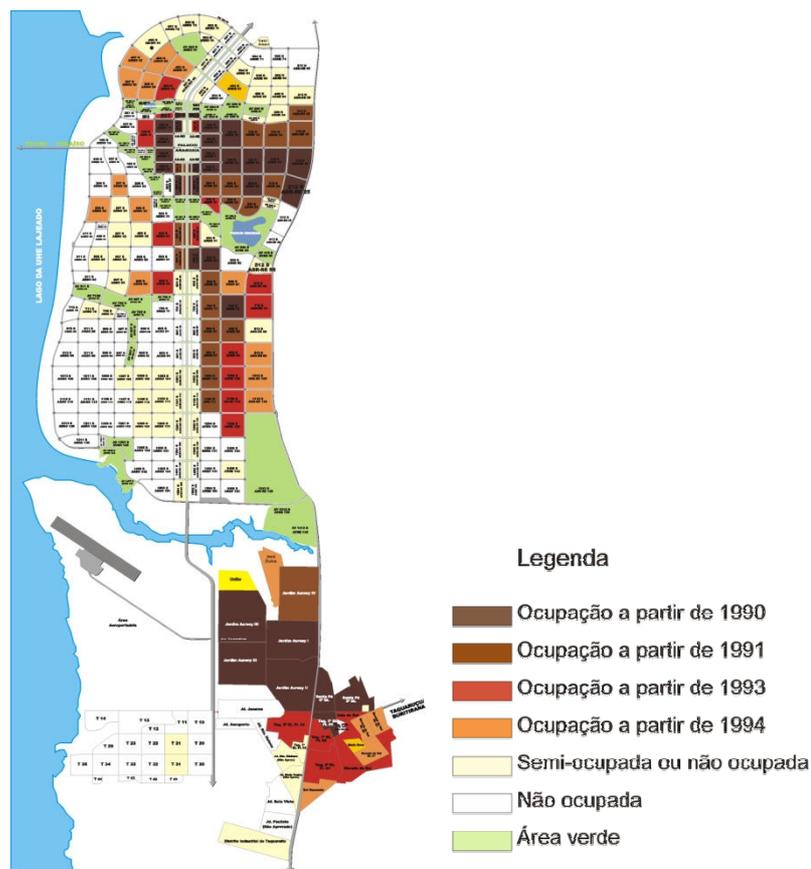
Estudo feito por técnicos da Prefeitura Municipal de Palmas, no primeiro semestre do ano de 2005, apontou que o valor de cada unidade habitacional construída no Jardim Taquari, somado ao valor do custo de implantação da infra-estrutura urbana ficava em torno de R\$ 36.000,00, enquanto o custo desse empreendimento para quadras localizadas na região das ARNES e ARNOS, o custo equivalente da unidade habitacional era de R\$ 16.000,00. (LUZ, 2006, apud AMARAL, op. cit., p. 24).

Esses dados revelam a disparidade observada entre os custos de implantação da cidade compacta e os referentes a uma cidade esparsa, considerando-se a realidade de Palmas. Nesse caso, a abertura dos primeiros bairros periféricos criou uma barreira horizontal definida

pelo vazio entre o centro simbólico em construção e o novo setor residencial (Região Sul). Além dos quase quinze quilômetros entre Palmas Sul e a Praça dos Girassóis, o setor Taquari fica ainda mais isolado, distante cerca de dezenove quilômetros do centro da cidade e aproximadamente quatro quilômetros dos Aurenys.

A figura 2.22 mostra a cronologia da ocupação das diversas áreas do município. De acordo com o mapa, é possível notar que se deu prioridade para o adensamento dos bairros periféricos. Na Região Central, percebe-se que o processo de ocupação ocorreu no sentido Norte-Sul, especialmente nas quadras Sudeste (ARSE's).

Figura 2.22 Mapa do processo de ocupação das quadras de Palmas.



Fonte: SIG PALMAS (2005).

Com o desenvolvimento de Palmas, novas quadras são abertas, cada vez mais esparsas, e o custo de implantação aumenta em função dos vazios urbanos.

O não-seguimento da proposta inicial de ocupação permitiu discernir zonas na cidade em consequência à espacialização das carências por serviços e equipamentos. A cidade passou a apresentar áreas diferentes em termos estruturais e morfológicos que demonstram o nível social dos seus habitantes. Dessa forma, tem-se um tecido urbano homogêneo em algumas partes, porém heterogêneo no todo, caracterizado essencialmente pela estratificação social.

Reiterando Amaral *et. al.* (op. cit.),

A ocorrência de glebas desocupadas provém da acentuada especulação imobiliária praticada no município e da inexistência de ações por parte do poder municipal para inibi-la. Como consequência, verifica-se o elevado custo de terrenos urbanos centrais e a ocupação de áreas para fins residenciais cada vez mais distantes do centro. (AMARAL, op. cit., p. 31).

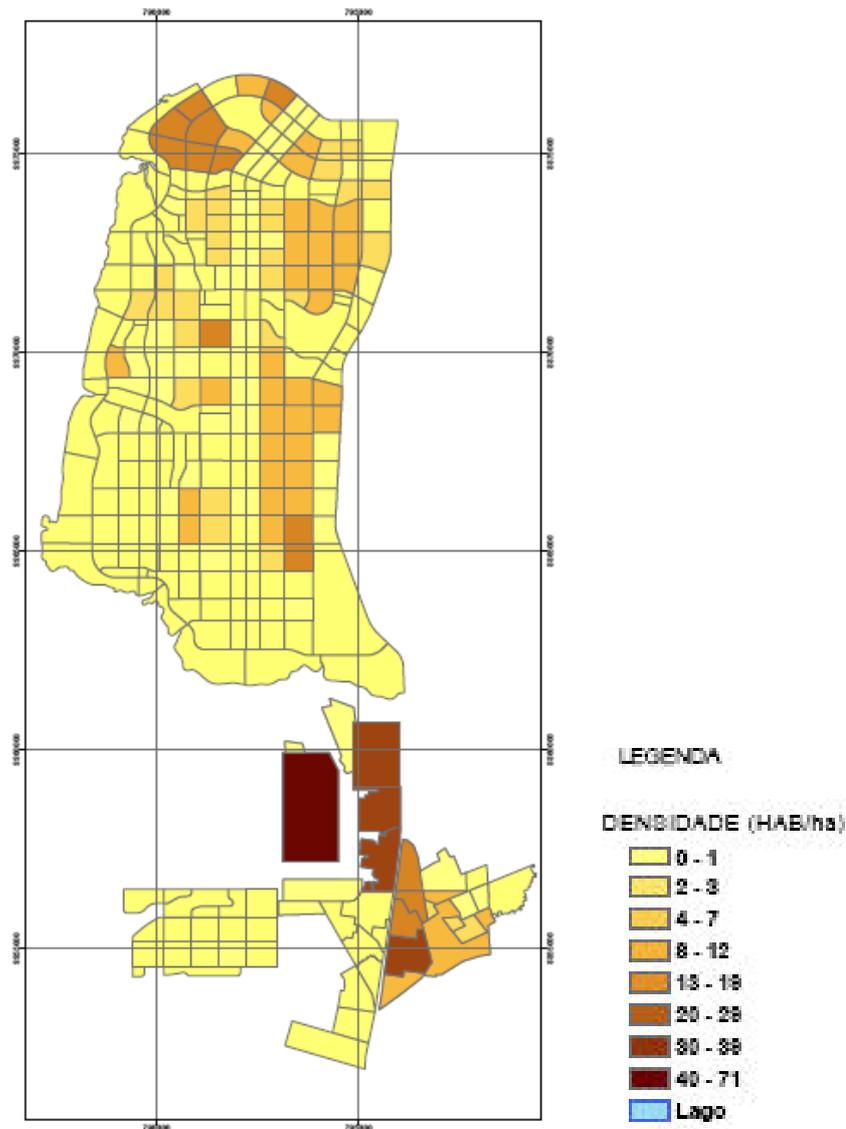
Os vazios urbanos configuram um espaço descontínuo cuja lógica de expansão não atende à seqüência de ocupação das áreas com processo de urbanização iniciado ou consolidado. Isso impede que haja integração urbana e acesso irrestrito a terra e à habitação, e produz um território passível de aplicação das rendas fundiárias.

A especulação proposta pelos vazios centrais de Palmas produz uma cidade esparsa, com áreas pouco densas ou desabitadas na Região Central, contrapondo-se à maior densidade demográfica de Palmas Sul (Figura 2.23).

A partir da figura acima, percebe-se que na Região Central, a qual abriga 47,36% da população da cidade, a densidade demográfica predominante é de 0 a 12 hab/ha, especialmente nas quadras mais centrais (próximas à Avenida JK). Ainda em Palmas Centro, nota-se uma densidade maior nas ARNO's e nas quadras Sudeste (ARSE's) mais afastadas da Avenida JK, com densidades que chegam a 71 hab/ha. É importante notar que as quadras mais

densas (ARNO's e ARSE's) do Plano Básico, conforme apresentado no mapa, são habitadas por famílias de renda baixa e médio-baixa, o que configura uma situação de homogeneização social. No caso das ARSE's, tem-se um aumento da densidade demográfica diretamente proporcional ao aumento da distância à área central, e inversamente proporcional à renda percebida pelos habitantes.

Figura 2.23 Mapa da densidade demográfica de Palmas Centro e Palmas Sul.



Fonte: Prefeitura de Palmas, 2004.

De acordo com os dados do Cadastro Multifinalitário da Prefeitura de Palmas, as quadras mais próximas à Avenida JK (ARSE's, ARNE's e ARSO's) são as que apresentam maiores rendas familiares, com predominância de famílias que percebem acima de oito salários mínimos (SM). Ao passo que essas quadras se distanciam da área central (especialmente as ARSE's), a densidade aumenta e a renda diminui, chegando à predominância de famílias com ganho entre três e seis SM, seguidas de famílias com um e três SM (mais afastadas da Avenida JK).

Já a Região Sul de Palmas, onde estão 50,35% dos habitantes, concentra as maiores densidades demográficas, especialmente nos Aurenys e na área central de Taquaralto, onde há maior concentração de pessoas de baixa renda. Nessas regiões, a densidade varia de 13 a 71hab/ha, predominando as famílias com rendimento entre um e três SM, e grande participação de famílias com renda inferior a um SM. Taquaralto apresenta composição distinta dos Aurenys, com a maior parte das famílias percebendo entre um e três SM, seguidas das que recebem entre três e seis SM.

Os aspectos demográficos e socioeconômicos se relacionam à própria composição espacial da cidade, que reflete o nível social dos seus habitantes, sendo aqueles importantes para identificar a segregação em Palmas por meio da habitação. No capítulo seguinte, fazemos uma análise de como os programas habitacionais de Palmas têm contribuído para consolidar a segregação urbana.



**A SEGREGAÇÃO POR MEIO
DA HABITAÇÃO**

A partir da exposição dos aspectos referentes ao processo de ocupação de Palmas, apresentamos neste capítulo, elementos que nos permitirão avançar na busca pela comprovação da nossa hipótese. Para tanto, usamos das informações levantadas sobre os principais programas habitacionais desenvolvidos em Palmas, entre 1990 e 2007, na tentativa de vincular a atuação do poder público à segregação em Palmas, por meio da moradia.

Os dados colocados doravante foram obtidos por meio de pesquisas a documentos e dados oficiais dos programas correspondentes ao recorte temporal mencionado, além de materiais acadêmicos e entrevistas realizadas com técnicos da Diretoria de Habitação da Prefeitura de Palmas, da Coordenadoria de Programas Habitacionais da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Tocantins e da Gerência Interna de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da Caixa Econômica Federal. As fontes justificam-se pela inexistência de dados oficiais, i. é., registrados pelos órgãos públicos (especialmente a Prefeitura), pelo menos até o ano 2000.

Os números mais precisos da produção habitacional em Palmas constam apenas do período a partir de 2005. Os anteriores não estão adequadamente registrados, sendo possível encontrar referências consistentes apenas sobre os locais onde os programas foram efetivados e o público para o qual se destinam; isso orientou a nossa abordagem. Esse aspecto reitera a precariedade institucional do setor habitacional em Palmas.

Os dados colocados nos itens subseqüentes buscam a complementação aos apresentados anteriormente sobre a gestão territorial de Palmas e sua composição socioeconômica, além da distribuição demográfica. O método adotado nesta parte do trabalho

baseia-se na complementaridade desses aspectos ao setor habitacional como fenômenos capazes de produzir a fragmentação espacial da cidade.

Para facilitar a compreensão dos dados, dividimos o conteúdo desta parte em subitens apresentados cronologicamente, colocando os principais aspectos e programas habitacionais referentes a cada período. Optou-se por separar os tópicos considerando-se cada gestão municipal, introduzindo os programas e ações relativos a elas. Apesar de reconhecermos o Estado como o principal ator na gestão territorial da cidade durante a década de 1990, essa maneira de organizar os dados subseqüentes justifica-se pelo próprio foco da dissertação (representado pela capital) que suscita uma abordagem mais voltada para o âmbito local.

Os dados sobre os programas são importantes para verificar se há relação entre eles e o processo de periferização e segregação em Palmas. Nesse sentido, evidenciamos as formas como esses programas foram aplicados na cidade, a partir das faixas de renda beneficiadas, dos locais onde se realizaram suas ações e do produto proposto. Em relação a este, colocamos a forma com que esses programas contribuíram para a construção de cidade (habitação) ou se ficaram restritos à construção de moradias.

Pautamos a análise nos dados existentes sobre os programas, evitando a inconsistência das lacunas de informações. Assim, dados numéricos sobre a produção habitacional não são considerados em todas as etapas, sendo colocados quando relevantes e disponíveis de forma exata.

3.1 1990 a 1992: a Política de Doação de Lotes na Periferia

A criação do Tocantins e, conseqüentemente, de Palmas, ocorreu num momento político de instabilidade, em que o país ainda buscava um nível de organização institucional que o caracterizasse como uma nação democrática. A ânsia por autonomia pelo Governo Federal e a dificuldade de governabilidade impuseram obstáculos ao desenvolvimento nacional. Esse processo foi marcado por intensas e constantes alterações do sistema burocrático do Brasil e dificultou a instalação de procedimentos mais eficazes e duradouros. Aliado a isso, o clientelismo permaneceu alijando as classes menos favorecidas dos processos de inclusão nas políticas sociais propostas pelo governo.

Dessa forma, a precariedade das ações do Governo Federal refletiu nas demais esferas administrativas, sendo importante para a definição do modelo de organização espacial proposto para Palmas. No setor da habitação, era evidente, em âmbito federal, a desarticulação com os programas sociais, o que repercutia em nível estadual e municipal, mesmo após a definição dos instrumentos de política urbana pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Nos primeiros anos, depois da fundação de Palmas, a implantação da infraestrutura da capital foi responsabilidade da Secretaria Metropolitana, que fazia parte da estrutura administrativa do Governo Estadual. A Secretaria atuava no planejamento e execução das ações de desenvolvimento da capital.

De acordo com Moreno (2008), tudo o que se produziu para baixa renda, construiu-se através da intervenção direta do Governo Estadual, seja por meio de convênios com o Governo Federal, seja pela sua relação com o Município. Neste último caso, o poder estadual, de posse dos terrenos, atuava como dono da terra e investidor principal,

disponibilizando os lotes, a infra-estrutura estritamente necessária (abertura das ruas com tratamento superficial – encascalhamento – água, energia) e, algumas vezes, recursos para a construção das moradias. À prefeitura cabia a contrapartida com apoio técnico para a execução e gerenciamento das obras.

Os programas federais também foram aplicados em Palmas, importantes para o momento inicial da sua construção, quando o Estado dependia basicamente de investimentos do Governo Federal. Nesse sentido, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado pelo governo Collor em 1990 aplicou-se em Palmas, caracterizando a primeira ação de construção de moradias na cidade.

O PAIH fazia parte da proposta de governo do presidente Collor, como uma medida emergencial que se propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações (AZEVEDO, 1996, p. 19) para a população com renda máxima de cinco salários mínimos (SM). O plano apresentava três vertentes: “programa de moradias populares (unidades acabadas); programa de lotes urbanizados (com ou sem cesta básica de materiais) e programa de ação municipal para habitação popular (unidades acabadas e lotes urbanizados)”, esta última voltada para os governos municipais. (idem, ibidem, loc. cit.). Em Palmas, a atuação do Governo Estadual incorporou pelo menos as duas primeiras vertentes, sendo responsável pela doação de lotes (geralmente semi-urbanizados) e materiais de construção, bem como pela construção de moradias.

Em 1990, o Governo do Estado iniciou os processos de desapropriação de terras rurais para fins de urbanização. Em abril daquele ano, houve a primeira grande expropriação, que atingiu 24 propriedades na área destinada ao Plano Básico da cidade. A partir daí, iniciaram-se as vendas dos terrenos nas quadras centrais por meio de leilões públicos, de forma que os preços já eram repassados com certa valorização por parte do Estado, que

objetivava iniciar um processo de acumulação de capital de giro para possibilitar as ações de implantação da infra-estrutura urbana.

A cada funcionário público estadual ou municipal oferecia-se um lote a custo subsidiado, enquanto ao público em geral, os lotes (comerciais e residenciais) eram vendidos em balcão, também a custo reduzido. Entretanto a aquisição de vários lotes, por um único comprador, impediram a ocupação imediata das quadras, iniciando-se um estoque de terras à espera de valorização.

Paralelamente, a oferta de lotes para os operários da construção civil e pessoas de baixa renda em geral ocorria no Jardim Aurenny I, fora do Plano Básico, na Região Sul de Palmas. Em 1990, o Governo Estadual doou 1.500 lotes residenciais no bairro. No mesmo ano, utilizando-se dos recursos oriundos do PAIH, a Companhia de Desenvolvimento do Tocantins (CODETINS) distribuiu inicialmente 78 casas, como forma de indução à permanência da população no bairro. Em 1991, talvez em reação à oferta das primeiras casas, houve um processo intenso de invasões no local, com a construção de barracos de palha e lona, à espera de regularização pelo Estado.

A política de doação de lotes nas áreas periféricas foi o marco principal dos primeiros anos da capital do Tocantins. Nesse momento, Palmas apresentava um quadro habitacional marcado pela necessidade de construção emergencial de moradias para os primeiros habitantes, o que está diretamente ligado à construção e ocupação das primeiras quadras residenciais centrais e bairros periféricos.

Pode-se dizer que nessa etapa da construção não se produzia habitação para nenhuma classe social. Considerando-se a precariedade do ambiente em execução, a cidade era um grande canteiro de obras de toda natureza, que não permitia às precárias unidades disponíveis serem identificadas como moradias, muito menos como habitações.

De maneira bastante semelhante à construção do Plano Piloto de Brasília, a área central de Palmas caracterizava-se por um espaço que abrigava alojamentos provisórios para os primeiros trabalhadores (Figura 3.1). A prioridade era a construção dos principais edifícios públicos e das primeiras quadras, destinadas aos políticos e aos funcionários de nível superior.

Figura 3.1 Avenida JK (1991).



Fonte: Revista Projeto nº 146, 1991.

Em 1991 iniciou-se o povoamento do Jardim Aurenny III (então denominado Bairro da Liberdade), também em Palmas Sul, a partir da doação de 180 casas com as mesmas características das 78 doadas no ano anterior pela CODETINS. Ainda em 1991, por meio de invasões, começou a ocupação (contígua ao Aurenny III) do atual Jardim Aurenny IV (chamado na época de Novo Horizonte – Figura 3.2). Com isso, os bairros tornam-se pioneiros na produção do espaço periférico a Palmas, importante complexo homogêneo de moradias para baixa renda, fundamental na compreensão da segregação urbana naquela cidade.

Figuras 3.3 e 3.4 Fotos aéreas do Jardim Aurenny I (Palmas Sul) e ARSE 21 (204 Sul – Palmas Centro)



Fonte: SIG Palmas (2005).

As casas entregues à população na Região Sul de Palmas eram em alvenaria, com apenas uma água, sem revestimento nas paredes, compondo a primeira iniciativa de provisão de moradias no setor (Figura 3.5). A ampliação ficaria a cargo do beneficiário, sem acompanhamento técnico e sem nenhum tipo de instrumento de orientação para a ampliação.

A construção das casas era incentivada por meio da doação de materiais de construção (tijolos, cimento, madeira, telhas, areia), indo ao encontro da vertente do PAIH que era a cesta básica para construção. Como a Prefeitura não tinha condições financeiras ou institucionais de atuar frente a essa demanda emergente, (inclusive em virtude do acelerado crescimento da cidade), a construção do imóvel ficava a cargo do proprietário do lote.

Figura 3.5 Casa doada à população nos Aurenys, entre 1990 e 1998.



Fonte: acervo do autor (2008).

A falta de assistência técnica na construção das casas e de condições de pagamento de mão-de-obra fez com que muitos imóveis apresentassem problemas de ordem estrutural (MORENO, 2008). Ocorre que o processo construtivo não estava apoiado em bases conceituais sólidas capazes de permitir que as moradias fossem construídas de acordo com normas e procedimentos técnicos eficazes. A autoconstrução esteve presente, porém sem um grau de articulação como o proposto na primeira fase do BNH (com as COHAB's). Na verdade, o processo em tela refletia a precariedade institucional existente no âmbito federal, que comprometia a ação dos estados e municípios, especialmente no caso de Palmas, que estava em plena construção. Essa primeira experiência não chegou nem em nível de especulação acerca da formação de cooperativas, mesmo com a quantidade de mão-de-obra disponível que chegava a Palmas.

Sob esse ponto de vista, a autoconstrução é proposta de maneira equivocada, sem etapas anteriores de capacitação e organização técnica e social. A consequência é a produção de imóveis com baixa qualidade e que se distanciam das necessidades do seu público-alvo.

A política do Governo do Estado, nos primeiros anos, tinha caráter expansionista, à qual podem ser atribuídas duas questões principais. A primeira trata da necessidade de abertura de novas frentes de ocupação territorial, tendo em vista o alto índice de desenvolvimento demográfico da cidade²⁶. A segunda refere-se às questões legais de desapropriação e posse jurídica de áreas da região do Plano Básico, que não se apresentava ainda totalmente resolvida.

Mesmo com a possibilidade de adensar mais as quadras existentes, o governo opta por incentivar a abertura de quadras mais afastadas, começando o povoamento das ARSE's. Era comum nessa fase da construção de Palmas, a edificação de casas para os primeiros funcionários públicos além da oferta de lotes e abertura de novas quadras. Esse aspecto da ocupação da cidade e destino das suas áreas centrais para as classes de maior renda corrobora a elitização da Política de Habitação federal iniciada em 1988 (AZEVEDO, 1996, p. 81 *et. seq.*) que induz ao incremento das periferias. Para Davis (2006), a periferização é entendida como um acontecimento global, decorrente da revelação de uma economia cada vez mais baseada na concentração de renda e domínio social, colocando, pois, a habitação no centro da problemática sobre a segregação.

A ARSE 14 (104 Sul)²⁷ foi a primeira quadra residencial a ser loteada na Região Central de Palmas com o fito de abrigar políticos e funcionários públicos de nível superior. A quadra era chamada de Vila dos Deputados; criava já uma espécie de “rótulo social” para

²⁶ Entre 1990 e 2000, Palmas apresentou um incremento demográfico anual da ordem de 21,4%, segundo dados do Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas (2004).

²⁷ Palmas possui uma duplicidade no seu endereçamento, fruto de uma tentativa de alteração da nomenclatura original das áreas da cidade, ainda não implantada oficialmente. O código original refere-se aos setores funcionais da cidade (ARSE, ARSO, ARNE, ARNO, etc.), enquanto os novos códigos referem-se ao número das quadras, seguido da localização em relação às Avenidas JK e Teotônio Segurado (Norte ou Sul).

caracterizar os seus habitantes (políticos e funcionários públicos de primeiro escalão). Nessa quadra, o governo também providenciou a construção de casas em alvenaria e a implantação de infra-estrutura básica.

Além desta, iniciou-se a ocupação das quadras ARSE 72 e ARSE 51 (atuais 706 Sul e 504 Sul, respectivamente), destinadas a funcionários públicos estaduais e municipais (Figura 3.6). Todas essas quadras criaram-se a partir de ações governamentais. Ainda em 1991, a CODETINS inicia a venda de lotes nas quadras ARSO's 32, 33, 34, 62 (atuais 305, 307, 309, 605 Sul), iniciando um processo de espalhamento dos núcleos habitados da cidade.

Figura 3.6 Localização das ARSE's 14, 51, 72 e ARSO's 32, 33, 34 e 62.



Fonte: SIG Palmas (2005). Adaptado pelo autor.

Nesse primeiro momento, a política de implantação de Palmas se confunde com a própria “Política Habitacional”. O período caracterizou-se pelo fomento à produção da cidade, gerando a necessidade de envolver as empresas privadas no processo. Entretanto, ao considerar-se a necessidade de lucro por parte dessas empresas, concordamos com Abranches, citado por Sachs (op. cit., p. 119), o qual ressalta que essa abertura do poder público ao mercado formal cria oportunidades para a promoção da corrupção, do favoritismo e da monetarização das influências políticas. Esses aspectos são facilitados principalmente nas obras de grande porte, quando a produção do capital visa a maiores lucros e à minimização dos custos.

No período ora analisado, a inclusão da moradia no processo de construção de Palmas apresenta forte dependência dos programas de habitação federais não apenas em relação aos critérios institucionais, mas principalmente de subsídios. Referindo-se às características desse período em relação à questão habitacional, Maricato coloca que

As ações para a questão da habitação popular nos primeiros anos da “Nova República” mantiveram-se na mesma linha de ação que marcou os governos militares: não se promoveu qualquer rompimento decisivo com a dinâmica da influência dos *lobbies* no setor imobiliário. (MARICATO, 1987 apud TRIANA FILHO, 2006, p. 86).

O apresentado por Maricato é a reprodução de um processo excludente que evidenciou a atuação do poder público a serviço do capital privado e caracterizou a urbanização brasileira, principalmente com a atuação do BNH. Com isso, o período da criação de Palmas é marcado pela falta de inovação no setor habitacional e pela precariedade de atendimento às famílias de baixa renda, que contribuíam para o aumento da massa desabrigada, principalmente nas cidades de médio e grande porte²⁸.

²⁸ Especialmente os governos Sarney e Collor (1985 – 1992).

Sem políticas eficazes e abrangentes e com a atuação capitalista do setor imobiliário – visando meramente ao lucro – o período (ao considerar-se a conjuntura nacional) não acrescentou muito à questão habitacional, ao contrário, agravou a crise do setor de habitação social e corroborou a espoliação urbana dos segmentos de baixa renda.

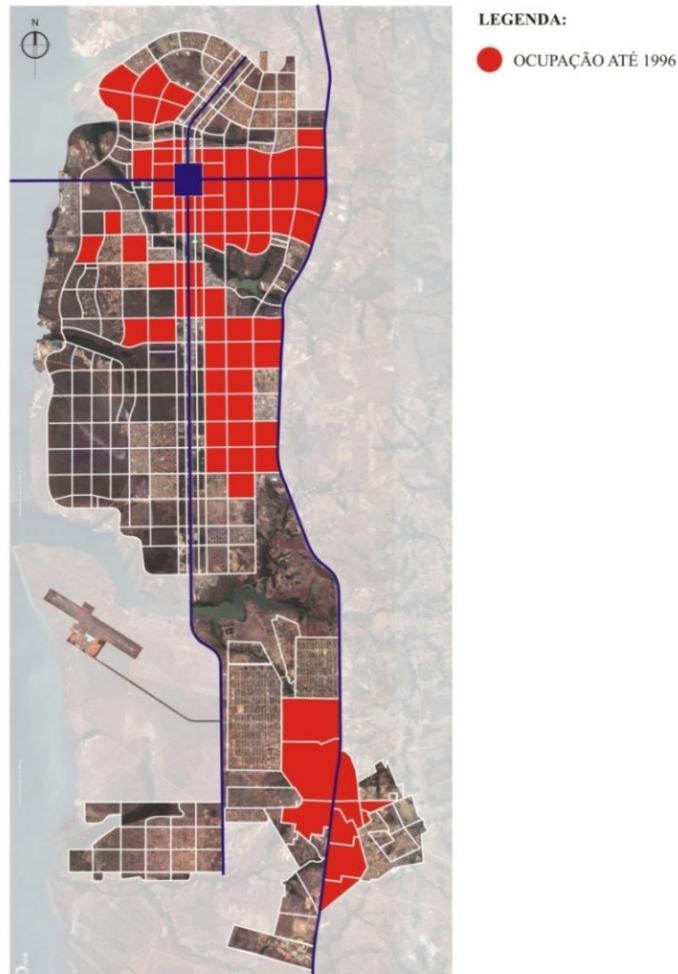
Em Palmas, o momento é caracterizado pela formação de uma população inicial de operários, cuja principal função na cidade era a de trabalhar a fim de edificá-la, além de inaugurar uma periferia oposta à cidade em construção, aproximando-se do modelo de exclusão mencionado anteriormente. Vejamos adiante como esse quadro evolui no período seguinte.

3.2 1993 a 1996: expansão urbana e periférica de Palmas

Continuando o processo de expansão urbana acelerado, o Governo Estadual permanece com sua política de doação e venda de lotes. Após a “Vila dos Deputados”, outras quadras Sudeste (ARSE’s) foram abertas para abrigar determinados segmentos de classe, especialmente o funcionalismo público de níveis fundamental e médio e funcionários de autarquias. Os lotes eram doados e o Estado intervinha, em alguns casos, na construção das casas. Esse tipo de política continua durante a fase inicial de implantação da cidade e dá início a um sistema de acumulação de capital por meio da venda de lotes para particulares, contribuindo com o processo de expansão e formação do preço da terra em Palmas.

O incentivo à venda de lotes por parte do Estado induz à ocupação de outras quadras localizadas na região das ARSE’s, a exemplo das ARSE’s 71, 81 e 112 (atuais 704, 804 e 1106 Sul, respectivamente – Figura 3.7).

Figura 3.7 Evolução urbana de Palmas até 1996.



Fonte: Caderno de Revisão Plano Diretor de Palmas, 2004. Imagem: Google Earth (2008) adaptada pelo autor.

Com a abertura dessas quadras, começou a construção de algumas casas em madeira, destinadas a funcionários de baixo e médio nível, bem como de autarquias. Para os funcionários de primeiro escalão, as casas eram em alvenaria convencional, localizadas em quadras próximas à Praça dos Girassóis, a exemplo da Vila dos Deputados.

As doações destinavam-se a suprir as necessidades de determinadas entidades de classe. É o caso das Quadras ARSO's 103, 105, 113, 121 (atuais 1005, 1007, 1105, 1203 Sul, respectivamente – Figura 3.8), entre outras, nas quais o Estado limitou sua participação à

doação da área, disponibilizando a infra-estrutura básica (não compreendia a pavimentação das ruas). A construção dos imóveis ficava a cargo dos beneficiários, sendo disponibilizado crédito através do Banco da Gente²⁹. Esses casos ocorreram sem a participação do poder municipal, nem mesmo nas ações referentes ao planejamento da ocupação territorial da cidade.

Figura 3.8 Localização das Quadras ARSO 103, 105, 113, 121.



Fonte: Google Earth (2008). Adaptada pelo autor.

²⁹ Banco Estadual, destinado principalmente ao financiamento de equipamentos e materiais para o fomento empresarial.

O destino dessas novas frentes de ocupação para segmentos de renda intermediária fez com que o valor da terra e da moradia nessas quadras fosse inferior ao praticado nas áreas mais próximas à Avenida JK. Essa diferença inicial do preço da terra urbana representa um importante aspecto da construção de Palmas e transfere para a moradia a relação de valorização incorporada aos terrenos.

Em Palmas Sul, a ocupação dos Aurenys acompanhava o processo de crescimento dos bairros, inclusive de Taquaralto. Em 1994 implantou-se o Jardim Aurenny II, com a mesma proposta de doação de lotes e casas dos outros bairros homônimos, que voltou a acontecer em 1995 e 1998. Até esse momento, a Prefeitura era coadjuvante nas ações de provisão habitacional e planejamento da cidade. Não havia propostas, nem mesmo por parte do Estado, destinadas a impedir que a especulação absorvesse a demanda do mercado de imóveis ou o déficit habitacional fosse ampliado além das condições de controle por parte do poder público.

As ações estavam mais voltadas à doação de lotes, regularização dos títulos das desapropriações para fins de expansão da cidade e consolidação dos núcleos periféricos. Mesmo assim as invasões aumentaram nos anos seguintes, principalmente nas quadras Noroeste de Palmas (ARNO's), com as ações de incentivo do Governo Estadual à ocupação de loteamentos particulares naquela região³⁰. A partir daí, a Prefeitura começa a atuar ao lado do Estado, ainda com o perfil de executora e gerente das decisões deste. Não há dados sobre o número de unidades construídas nesse período. Entretanto é possível identificar, por meio da análise das quadras construídas, as principais formas de atuação do poder público.

³⁰ Conforme comentado no item 3.4.

Com o objetivo de regularizar a situação das famílias induzidas pelo Estado a invadir as ARNO's, construíram-se unidades habitacionais em “tijolito” (alvenaria estrutural em tijolos cerâmicos compactos). A produção se deu a partir da relação do Governo Municipal com o Governo Federal, por meio do programa Habitar Brasil, durante a gestão do prefeito Eduardo Siqueira Campos.

O cenário nacional ainda demonstrava fragilidade no setor habitacional, com dificuldades relativas à destinação de recursos, principalmente após a exacerbação dos financiamentos com recursos do FGTS pelo governo Collor, que praticamente tornou o Fundo inoperante até 1995. O Programa Habitar Brasil surge no governo Itamar Franco, como alternativa para retomar a produção de moradias populares, por meio de cooperação internacional.

Em função desse quadro, a ação dos estados e municípios ficava restrita aos aspectos mais pontuais, sem haver um padrão para a mitigação ou caracterização das demandas urbanas. No caso de Palmas, essa desarticulação fez com que o programa fosse orientado por critérios inconsistentes, através da montagem de vários processos distintos, sem seguir uma linha racional de organização.

A construção das casas do Programa Habitar Brasil teve forte impacto na consolidação da área que ficou conhecida como Vila União (Figura 3.9). A iniciativa do governo em regularizar a situação daquelas pessoas encorajou outras invasões na área, também regularizadas posteriormente pelo Governo Estadual. Esses fatos contribuíram para o rápido adensamento da região, mesmo sem um planejamento adequado, configurando a área como um outro pólo de definição espacial por meio da renda.

Figura 3.9 Quadras Noroeste e Nordeste de Palmas. Destaque para a Vila União.



Fonte: Google Earth (2008). Adaptada pelo autor.

Nesse caso, além da semelhança de renda, a segregação é percebida pela morfologia das quadras da região, bastante diferente das quadras Nordeste ou Sudeste (Figura 3.10), onde o adensamento é mais baixo e as características arquitetônicas dos imóveis, mais elaboradas. Além dos aspectos morfológicos, a composição sócio-econômica do bairro o rotula como área de baixa renda, a partir da predominância de pessoas com renda média de três SM³¹, que configura uma situação de homogeneidade bastante relevante.

³¹ Segundo o Cadastro Multifinalitário da Prefeitura de Palmas.

Figura 3.10 Exemplo da morfologia das quadras Noroeste e Nordeste.



Fonte: acervo do autor (2008). Mapa: SIG Palmas (adaptado pelo autor).

Por outro lado, a segregação é minimizada se considerarmos a articulação da Região Noroeste com as demais quadras centrais, que facilita o acesso aos setores onde há maior oferta de empregos e renda. A contradição está na forma como a área foi ocupada, sendo necessário haver um processo de invasão para que os segmentos de baixa renda pudessem ser inseridos na malha urbana central.

As dificuldades em se tratar a questão habitacional em Palmas decorriam naquele momento de fatores diversos. Em nível municipal, o poder público ainda passava por um processo de estruturação, que demandava esforços no sentido de construir a parte física da cidade. Enquanto isso, a capital crescia de maneira desordenada, priorizava os interesses do

capital privado e reproduzia as práticas clientelistas de produção do espaço, em se tratando da construção de núcleos periféricos, isolados da malha urbana central.

Outrossim, em nível nacional não havia uma Política Habitacional que considerasse o desenvolvimento urbano como um processo integrado e orientasse a ação dos municípios com vistas à inclusão social e à integração urbana. Talvez o principal avanço do governo Itamar Franco tenha sido a retomada da discussão do conceito de déficit habitacional, cuja pesquisa foi encomendada à FJP, e publicada em 1995.³² A partir desse estudo e depois, com suas revisões e adequações, foram colocados conceitos norteadores para a identificação das demandas habitacionais, permitindo a caracterização das moradias do país.

Contudo tais conceitos não se aplicaram de imediato em Palmas, de modo que não havia uma análise técnica e social adequada em relação à habitação. Essa precariedade institucional no município perdura pelo menos até meados do ano 2000, como veremos adiante.

3.3 1997 a 2000: as dificuldades institucionais para os programas de habitação

A partir de 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciou-se uma política neoliberal que colocou em dúvida as intenções do Governo Federal de estabilizar a economia e diminuir os gastos do setor público por meio da privatização de boa parte dos bens nacionais.

³² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Políticos e Sociais. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte, 1995. O estudo retrata a situação habitacional em 2001, trazendo os primeiros conceitos de déficit habitacional, inadequação e conceitos correlatos.

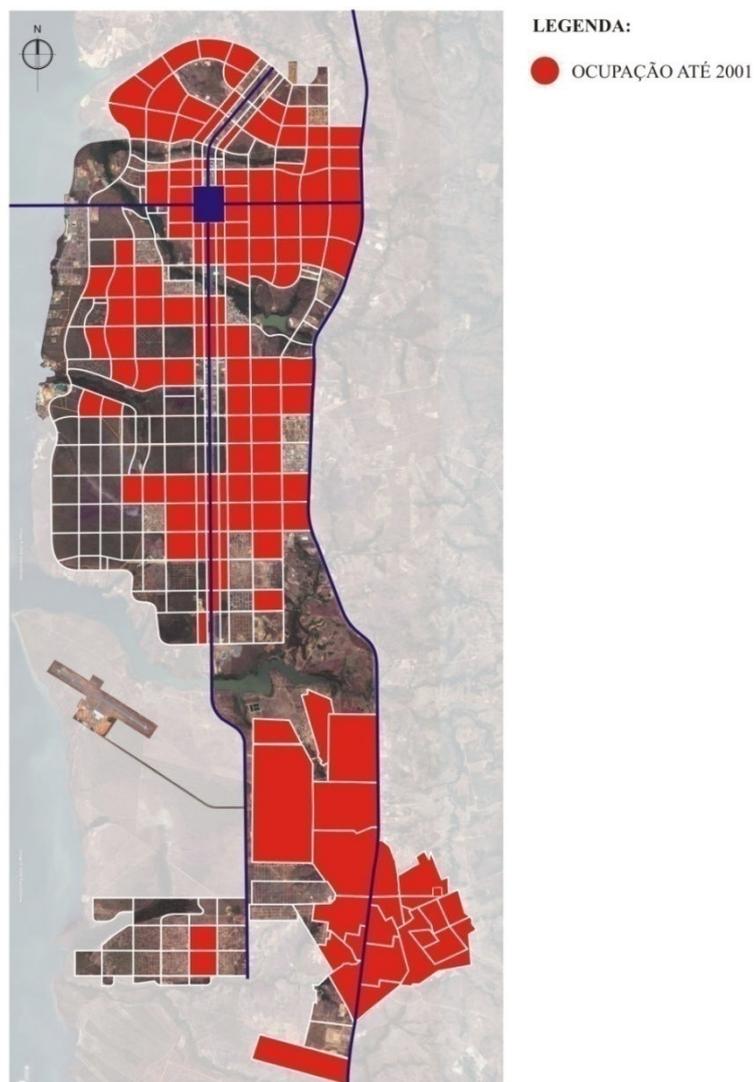
No âmbito nacional, o período caracteriza-se pela diminuição do poder de aquisição de financiamentos, sendo estes mais destinados à iniciativa privada e ao mutuário final, por meio dos Programas de Carta de Crédito Individual e Associativo e às ações dos estados e municípios, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Apesar dos programas, impuseram-se sérias restrições ao financiamento para o setor público, seja por restrições dos aportes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), seja pelo impedimento de utilização do FGTS, decorrente ainda da crise gerada no governo Collor.

Ao setor público, os financiamentos destinavam-se à ação conjunta entre os três níveis de governo. Neste caso, Azevedo (2007, p. 24) destaca os programas Pró-Moradia e Morar Melhor, que, segundo o autor, lograram resultados aquém do esperado em função de terem produzido moradias com custo unitário médio reduzido, representando, portanto, unidades de baixa qualidade.

A precária institucionalização do setor de habitação nacional reflete em Palmas sob a forma de ações pontuais e da estática na provisão de moradias e habitação, além da dificuldade de dimensionamento da precariedade urbana. Em função das ações dos governos anteriores (no âmbito municipal), a periferia em Palmas já era considerada um fato urbano consistente e importante para a composição socioespacial da cidade, no período em questão.

Seja por meio de ocupações espontâneas, ou em função de loteamentos particulares e públicos, a Região Sul de Palmas continuou alvo dos programas habitacionais e de investimentos que objetivavam a permanência das pessoas naquela área. A figura 3.11 apresenta a evolução da ocupação de Palmas até 2001, incluindo Palmas Sul.

Figura 3.11 Ocupação urbana de Palmas até 2001.



Fonte: Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas, 2004, p. 20.

Em meio a essa realidade e às dificuldades de elaboração de uma Política de Habitação, a gestão do prefeito Manoel Odir Rocha incorporou, a partir de 1998, o Programa Morar Melhor, destinado à construção de unidades residenciais para famílias com renda máxima de três salários mínimos (SM). Na realidade, o programa foi responsável por um outro nível de segregação: a institucional. Esta ocorria em função da necessidade de o beneficiário possuir um lote regular, em área com condições mínimas de acessibilidade e solução adequada de esgotamento sanitário.

Nesse sentido, ficam excluídos os segmentos que compõem a inadequação habitacional (déficit por infra-estrutura básica) e irregularidade fundiária. O programa restringia-se à construção de unidades residenciais padronizadas, propondo a demolição de qualquer tipo de imóvel pré-existente, mesmo que em alvenaria.

As figuras 3.12 e 3.13 mostram o tipo de habitação considerado passível de substituição e uma casa construída pelo programa, respectivamente.

Figuras 3.12 e 3.13 À esquerda, casa inacabada substituída pelo Programa Morar Melhor. À direita, modelo da casa entregue pelo programa.



Fonte: SANTOS, 2001, p. 34-35.

Em Palmas, o programa possibilitou a execução de casas distribuídas em todas as regiões da cidade, inclusive nos Distritos de Taquaruçu e Buritirana (onde houve maior número de construções³³). Apesar do montante aplicado (mais de R\$ 40 milhões), o programa foi ineficaz do ponto de vista da política social. De acordo com o Relatório de Avaliação do

³³ Os dados foram confirmados através da lista de beneficiários do programa, disponibilizado pela SEDUH.

Programa, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a construção esparsa das unidades dificultou o trabalho social, o que gerou um índice de evasão de 27% dos domicílios construídos (o maior índice de evasão do país). Contribuiu para esse aspecto, o fato de não serem propostas alternativas efetivas para regularização fundiária e correção dos assentamentos precários existentes nas Regiões Central e Sul de Palmas³⁴.

A forma como o programa foi proposto em Palmas evidencia que a prioridade de atendimento estava nas famílias que não compõem o quadro de inadequação habitacional e que se apresentam em situação fundiária regular. Além disso, a posse do lote por famílias com renda de até três SM contribui com a segregação, tendo em vista que, de forma geral, boa parte dessas pessoas possuía lotes em regiões periféricas ou, a exemplo das ARNO's, haviam passado por ações de regularização. Sob esse prisma, a construção das moradias novamente isola o Plano Básico, induzindo a ocupação daquela área por loteamentos destinados às camadas de renda mais elevada.

Na esfera federal, a constante alteração dos órgãos responsáveis pelo setor habitacional³⁵ demonstra a dificuldade em propor alternativas para o segmento de baixa renda. Com isso, a desarticulação e inconstância das ações do Governo Federal atingem os municípios, que passam a agir, como no caso de Palmas, com uma base inconsistente, corroborando a segregação presente nos momentos anteriores.

³⁴ Apesar de o programa prever atuação relativa à irregularidade fundiária, o relatório elaborado pelo TCU afirma que não houve uma contribuição firme nesse sentido, em nível nacional.

³⁵ O Ministério do Bem-Estar Social (MBES), do governo Collor, foi transformado em Secretaria de Política Urbana (SEPURB) e posteriormente, ainda no governo FHC, em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU). As alterações não foram acompanhadas de transformações significativas no quadro institucional, persistindo a desarticulação do setor e a pouca significância das intervenções.

As realizações do programa são precárias e desarticuladas de ações de construção da cidade além de não refletirem a necessidade por inclusão social e melhorias estruturais dos assentamentos precários das regiões periféricas de Palmas, patentes já no referido período.

A partir de 1999, a Região Sul volta a ser o foco dos investimentos habitacionais em Palmas. Consolidado o processo de urbanização e ocupação dos Aurenys e Taquaralto, os bairros circunvizinhos passam a ser incrementados, seja por meio da iniciativa privada, seja pelas ações governamentais.

Naquele ano, teve início o Programa Habitar Brasil – BID (HBB), homônimo do implementado em 1994, mas com características diferentes. Neste caso, o principal objetivo era o de capacitar as prefeituras, por meio do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), que estimulava a formação de quadros técnicos municipais com o intuito de buscar alternativas para os assentamentos precários e inclusão social. Essas alternativas concretizavam-se por meio do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), com o objetivo da implantação ordenada de projetos integrados de regularização fundiária e implantação de infra-estrutura urbana, além da recuperação ambiental nestas áreas, assegurando a mobilização e participação da comunidade na concepção e implementação dos projetos.

No item seguinte, abordamos a maneira como se deu o desenvolvimento do HBB em Palmas, principal ação do período entre os anos 2000 e 2005.

3.4 2001 a 2004: uma nova perspectiva para o setor habitacional

O Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas (2004) aponta que, entre 1996 e 2001, com a expansão demográfica da região central do Tocantins, a ocupação de Palmas continuou acontecendo de forma desordenada. Realizaram-se parcelamentos que, apesar de aprovados pelo Governo Municipal, estavam em desacordo com a legislação urbanística vigente, a exemplo de áreas com infra-estrutura inacabada, sem pavimentação e abandono das áreas públicas, facilitando o acesso ilegal de famílias a diversas áreas da Região Central.

Esses aspectos da ocupação de Palmas, dentre outros, foram abordados no Seminário Palmas 2000, ocorrido em 1996, com o fito de discutir os problemas da cidade e buscar alternativas para as demandas principais, orientando o seu crescimento. Até aquele momento da construção da capital, os loteamentos de Palmas Sul incrementaram-se por meio do incentivo à ocupação por pessoas de baixa renda, em detrimento dos vazios urbanos centrais.

Com isso, definia-se um quadro habitacional problemático que se aproximava da realidade de cidades com processo de urbanização consolidado. Essa problemática veio acompanhada da falta de orientação de uma Política Urbana nacional, que permaneceu até meados de 2003, mesmo com a aprovação, em 2001, da Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

De maneira contraditória à referida lei, a destinação de recursos para financiamento habitacional pelo Governo Federal ocorria principalmente às famílias com renda comprovada e superior a cinco SM. Dessa maneira, estava excluída da possibilidade de atendimento pelos programas oficiais a população de renda mais baixa, principal representante da irregularidade e informalidade urbana.

Permaneciam as características do período anterior, onde o incentivo principal era dado ao setor privado e ao financiamento habitacional direto ao mutuário, especialmente dos segmentos de renda média e alta. Em Palmas, o PAR ganha destaque; representa um importante exemplo de destinação do Plano Básico aos segmentos com renda média, sendo até o presente momento (2008) bastante aplicado na cidade de Palmas.

O programa é responsável por uma “transformação” visual em partes da cidade; introduz, em diversas quadras da Região Central, edifícios multifamiliares de quatro andares (tipologia difundida pelo programa em nível local). Apesar de prever atualmente o atendimento a famílias com rendimentos entre zero e seis SM, o PAR, no caso de Palmas, tem sido ofertado ao público com renda mínima de três SM (Figura 3.14).

Figura 3.14 Empreendimento do PAR em Palmas.



Fonte: acervo do autor (2007).

Posto isso, o PAR continua o paradigma de atuação dos programas habitacionais clássicos, voltando-se à população com rendas médias (e altas), ofertando-lhe as melhores glebas da cidade, sem comprometimento efetivo com a solução do déficit habitacional. A população com renda entre três e cinco SM compõe 12% do déficit habitacional em Palmas, ao passo que 25% deste caracterizam-se por famílias com renda entre um e três SM (PALMAS, 2005), que não são atendidas pelo PAR, da forma como o programa é aplicado em Palmas. Assim, o setor habitacional local acompanha a dinâmica dos programas habitacionais federais, excluindo os segmentos de mais baixa renda e em situação econômica instável.

O agravamento da crise do setor habitacional e a ampliação dos assentamentos precários em Palmas suscitavam soluções emergenciais. Destarte, a Prefeitura criou, em 2001, um programa intitulado “Projeto Emergencial” que, como o próprio nome diz, objetivava atender a demandas urgentes da cidade. O projeto permitiu, com recursos do próprio Município, a construção inicial de 120 casas distribuídas por toda a cidade, seguidas de outras 38 nas ARNO’s e 34 na Região Sul de Palmas (SANTOS, 2001). O projeto enfatizou a ação municipal nos 100 primeiros dias de mandato da prefeita Nilmar Gavino Ruiz, como uma espécie de lançamento dos trabalhos políticos da nova gestão.

A reboque do histórico habitacional de Palmas e da inserção da moradia nos meios de condução política no Brasil, a desconexão entre planejamento, gestão e orçamento permanecia, de maneira que é mais utilizado o aspecto midiático que a moradia representa para a política, relação social com a cidade. O Projeto Emergencial lançado pela Prefeitura foi uma iniciativa pontual, descontínua, sem vínculos administrativos com outras formas de provisão urbana e, principalmente, sem foco nas questões sociais.

Não há grandes contribuições desse período em relação à solução do problema da moradia para as classes de baixa renda, senão para a confirmação da função dos bairros de

Palmas Sul para a composição social da cidade. Além disso, percebe-se a consolidação das quadras Noroeste como núcleos de baixa renda, diferenciando essas quadras das demais quadras de Palmas Centro.

Contribui para isso o Programa Pró-Moradia, que propõe o adensamento dos bairros Aurenly I e II, além das ARNO's 72 e 73 (atuais 605 e 607 Norte), com a construção inicial de 130 casas em 2004 e mais 70 unidades em 2006, entre os bairros Jardim Aurenly II, ARNO 72, ARNO 73 e Morada do Sol (Figura 3.15).

Figura 3.15 Setores atendidos pelo Pró-Moradia.



Fonte: Prefeitura de Palmas (2008). Mapa adaptado pelo autor.

A intenção do Governo Municipal com o Pró-Moradia era a de ocupar os espaços vazios nos bairros consolidados para baixa renda, em detrimento da permanência dos vazios urbanos centrais. Essa forma de utilização do solo da periferia e ociosidade das glebas centrais confirmam o poder de interferência do capital privado sobre a valorização do solo urbano, a partir da contenção de uso das terras do Plano Básico para abrigar e aproximar as camadas de menor renda das áreas com melhor oferta de equipamentos e serviços urbanos na cidade.

Novamente a Renda Diferencial apresenta-se confirmando a utilização da moradia como elemento de dominação e controle social, que induz ao aumento da periferia e ao seu planejamento, demonstrando a importância do monopólio do poder público sobre as áreas centrais. Permanecem, nesse período, ações ineficazes e pautadas em discursos políticos, sem efeitos práticos sobre a questão da precariedade ou ainda da segregação.

Considerando-se os aspectos mencionados até aqui, o Habitar Brasil – BID (HBB) foi uma importante questão na inserção de programas habitacionais concernente ao planejamento da cidade. O programa procurou incentivar a criação de um ambiente institucional capaz de identificar as necessidades urbanas e propor soluções, com vistas à inclusão social. Pelas suas contribuições para o incremento da Região Sul de Palmas, o programa será tratado em item específico.

3.4.1 HBB em Palmas: outra forma de incremento da segregação

Para Formiga (2008), o programa Habitar Brasil BID repercutiu positivamente em Palmas e gerou resultados importantes. Como o principal objetivo do HBB era o desenvolvimento institucional (através do Subprograma de Desenvolvimento Institucional –

DI) por meio da promoção de capacitação ao corpo técnico municipal, surgiu a necessidade de institucionalizar a questão do planejamento urbano e da habitação de maneira mais integrada, visualizando-se aspectos mais amplos do setor.

Nesse sentido, destacam-se alguns aspectos importantes para o desenvolvimento municipal no sentido da provisão habitacional, a dizer:

- Elaboração de um diagnóstico sobre as condições institucionais para o enfrentamento da problemática de subnormalidade da cidade, por meio do PEMAS³⁶. Esse documento refere-se à questão institucional e suas carências, e enfatiza os aspectos vinculados ao processo de desenvolvimento e ocupação territorial da cidade, levantando, de maneira pioneira, os principais problemas dos assentamentos urbanos de Palmas, da irregularidade de parte dos loteamentos consolidados no Plano Básico e fora dele, da necessidade de maior participação do poder municipal nas ações de decisão acerca do planejamento da cidade. O PEMAS afirma a necessidade de construção de uma sistemática municipal de gestão territorial e urbana, incluindo o controle e monitoramento do uso e ocupação do solo;
- Criação, em 2003, do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas (IPUP), órgão municipal de caráter técnico, criado para centralizar os procedimentos relativos ao planejamento urbano e habitacional, considerando-se suas especificidades. O IPUP foi criado em consequência às conclusões do PEMAS e da necessidade da sistematização e levantamentos de dados para nortear as ações do Município em relação ao urbanismo e habitação;

³⁶ PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais.

- Implementação do SIG Palmas, Sistema Integrado de Georreferenciamento que começa a produzir mapas destinados à análise e condução dos processos de elaboração de diagnósticos e espacialização dos problemas e potencialidades do município.
- A construção do PEMAS também resultou em uma importante contribuição para a área de planejamento: a criação do Cadastro Multifinalitário que, entre os anos de 2002 e 2003, pesquisou dados sobre a população, de modo a permitir a elaboração de um diagnóstico geral da cidade. Entretanto o banco de dados da Prefeitura não é integrado ao do Estado; cria dificuldades de acompanhamento social as quais se minimizariam no caso da existência de um banco integrado, que permitisse a identificação das carências e a atualização dos beneficiários de cada programa implementado na cidade.

O diagnóstico do PEMAS orientou no sentido de que as ações do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) propusessem melhorias para o Setor Santa Bárbara, localizado na Região Sul de Palmas, entre Taquaralto e o Jardim Aurenny I.

A construção deu-se por meio de mutirão, com parte da mão-de-obra contratada para execução de serviços mais especializados. Os blocos e telhas eram produzidos no local, utilizando a tecnologia dos blocos de concreto estrutural. A figura 3.16 mostra uma unidade produzida pelo programa.

Todavia o poder público demonstrou dificuldades em trabalhar com os critérios de mobilização social, em função de inexistirem experiências similares anteriores em nível local. Com isso, houve diversos problemas durante a construção das casas, devido à baixa interação entre os mutirantes e a gestão da obra. De um modo geral, o trabalho social inicialmente foi ineficaz, bem como o processo de planejamento da construção, o que induziu a maiores

dispêndios de recursos, baixo nível de compromisso por parte dos beneficiários, furtos de materiais de construção, constantes acidentes de trabalho, atraso nos prazos estabelecidos com o agente financiador.

Figura 3.16 Casa-padrão do HBB em Palmas.



Fonte: acervo do autor (2008).

Em nível federal, a gestão participativa ainda começava a ser trabalhada, não havendo elementos norteadores para os municípios. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo Federal inicia um processo de discussão com propostas de integração urbana e social, visando criar mecanismos a fim de permitir o tratamento descentralizado para a questão urbana e habitacional.

A falta de diretrizes municipais e federais para essa integração fez com que o programa sofresse, no caso de Palmas, sucessivas modificações estruturais, na revisão dos procedimentos efetivados, pleiteando aproximar a comunidade do poder público.

O programa não alcançou plenamente os objetivos de regularização, especialmente os referentes à demolição dos barracos precários. Houve, na verdade, outro processo de migração para o bairro, de maneira que pessoas relacionadas a alguns dos beneficiários passaram a ocupar os barracos, gerando uma nova situação de precariedade e contribuindo para o agravamento da segregação. Neste caso, a segregação é percebida não apenas pelo isolamento da comunidade em relação à malha urbana central, mas principalmente pela forma como foi proposto o loteamento, sem considerar a existência de áreas ambientalmente frágeis, o que compromete a qualidade do espaço.

Nesse sentido, o desenho do loteamento agrava a situação ambiental local, ao desconsiderar os índices de declividade acentuados de alguns pontos da área parcelada e a existência de fundos de vale que cortam a região. Em decorrência disso, há locais em que as casas são inundadas quando da ocorrência de chuvas mais fortes, especialmente aquelas em lotes com fundos voltados (e bastante próximos) dos fundos de vales (Figura 3.17).

Figura 3.17 Casa-padrão do Santa Bárbara, mostrando marca de inundação.



Fonte: acervo do autor (2008).

Apesar dos esforços para produzir casas e um espaço urbano com qualidade, os aspectos culturais não foram considerados, o que representa até hoje um importante problema para o setor. Os materiais utilizados (a exemplo das telhas e dos blocos em concreto) não fazem parte do repertório dos moradores, fortemente rejeitados por boa parte deles. Como consequência, muitos beneficiários já modificaram o sistema de cobertura da casa, utilizam telhas cerâmicas, como na figura acima.

Esse fato por si só já representa um fator passível de análise no âmbito do programa e reflete a ineficiência entre os processos de planejamento da obra e acompanhamento social. Esses aspectos dão continuidade às características históricas dos programas federais de construção de moradias, cuja atuação foi patente em afirmar a desconexão entre os aspectos culturais, sociais e tecnológicos envolventes na dinâmica habitacional e urbana.

Os resultados obtidos pelo Projeto Construindo Juntos o Santa Bárbara confirmam que boa parte dos beneficiários não tem acesso à habitação, mas sim a um segmento urbano que se insere precariamente na região homogeneizada pelos aspectos sociais da população de baixa renda.

Os investimentos em infra-estrutura e construção de moradias no Setor Santa Bárbara têm induzido a uma consolidação da situação de precariedade, avessa à proposta básica do programa. Se de um lado os constantes investimentos na área contribuem para a melhoria das condições de habitabilidade, de outro induzem a novas ocupações em áreas verdes, por pessoas esperançosas de serem beneficiadas com um novo projeto de regularização (Figuras 3.18 e 3.19).

Figuras 3.18 e 3.19 À esquerda, barraco de madeira erguido em área verde, à beira de fundo de vale. À direita, casa construída pelo programa, com fundo voltado para área verde, com forte declividade.



Fonte: acervo do autor (2008).

O HBB foi um importante programa no momento em que a capacitação representava uma necessidade veemente dos corpos técnicos dos órgãos condutores da temática habitacional e urbana. No entanto a complexidade do processo, especialmente na sua fase inicial, segundo Oliveira (2000, apud LANNON, op. cit., p. 97) foi grande limitador da ação eficaz dos Municípios, dificultando seu acesso à etapa de obras.

No caso de Palmas, a construção das casas iniciou-se em 2002, com previsão de término para 2004, só ocorrido em 2006. Até o mês de abril de 2008, o município ainda não havia entregue os títulos de posse dos imóveis aos beneficiários. Também não concluíra totalmente o processo de Desenvolvimento Institucional previsto, tendo ficado pendente, dentre outras atividades, a elaboração da Política Municipal de Habitação, a revisão das leis urbanísticas (Lei de Uso do Solo, Código de Obras, Lei de Parcelamento Urbano), elaboração do Sistema de Controle e Gestão do Território Urbano³⁷.

³⁷ Estão recontratando empresas para efetivação das atividades.

Vejam os a seguir como se dá continuidade ao desenvolvimento desse processo, analisando a atuação mais recente do poder público em relação à habitação em Palmas.

3.5 2005 a 2007: a contribuição mais recente para o setor habitacional em Palmas

A gestão iniciada em Palmas em 2005 incorpora muitos mecanismos originários do Governo Federal, em função de dois aspectos principais. Um deles diz respeito às orientações direcionadas pela esfera federal aos municípios, com vistas à formação de um quadro institucional nacional relativo às propostas de fomento, à economia e à produção da cidade. Nesse sentido, o governo inicia um processo de discussão sobre as diferentes políticas públicas de promoção do desenvolvimento social, ambiental, urbano e econômico, com ênfase à necessidade de aprofundamento destas, em nível local. Outro aspecto é a questão partidária, pelo fato de ambos os governos (municipal e federal) serem do Partido dos Trabalhadores (PT).

No que diz respeito à Política de Habitação, a principal orientação é a institucionalização dos procedimentos com vistas à produção de habitação, i. é., de cidade, a partir das definições do Estatuto da Cidade (2001) e da criação do Ministério das Cidades (2003). Apesar disso, o governo do presidente Lula não avança significativamente em termos práticos no que se refere à produção habitacional, considerando o período desde o BNH; a principal fonte de recursos ainda é o FGTS. A novidade está no fato de que agora os recursos podem ser destinados a todas as faixas de renda, por meio de linhas específicas de financiamento. Ao invés de rebatizar ou criar novos programas, a gestão optou por continuar as ações em andamento, dando ênfase à regularização fundiária e urbanização de favelas.

A fim de atender a gestão democrática do território, preconizada no Estatuto das Cidades, criaram-se no Tocantins e em Palmas os Conselhos Estadual e Municipal de Habitação, com o fito de discutir as questões referentes à política urbana, propondo alternativas embasadas na participação de todos os segmentos da sociedade.

O Conselho Municipal atuou em Palmas entre os anos de 2005 e 2007; encontra-se atualmente sem atividades, tendo em vista o desvio do foco nas discussões, que chegaram a caminhar para propostas de aprovação de projetos. Apesar disso, a atuação do Conselho Municipal de Habitação de Palmas, mesmo efêmera, representa um avanço para o processo participativo na cidade, a partir da intensa contribuição de movimentos populares. Destaca-se a atuação do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia do Tocantins (MNLMT – TO), que contribuiu para a mobilização de pessoas de todas as regiões da cidade na discussão sobre a inclusão social por meio da moradia em Palmas.

A proposição de variados programas habitacionais pelo atual Governo Federal pretende atender a todas as faixas de renda, respondendo à demanda habitacional divulgada em 2004 pelo próprio Ministério das Cidades, que revelou um déficit habitacional de cerca de 7,2 milhões de moradias. Com isso, além da continuidade das ações iniciadas pelo governo anterior, entra em pauta o novo enfoque para a Política Habitacional, colocando em tela aspectos referentes à integração urbana de assentamentos precários, regularização fundiária, acesso à infra-estrutura, mobilidade e serviços urbanos, inclusão social por meio da moradia e integração da Política Habitacional à Política de Desenvolvimento Urbano. Esses aspectos refletem o avanço conceitual da política urbana do atual Governo Federal.

No caso de Palmas, os programas habitacionais nesse período são originários de parcerias entre os três níveis de governo, geralmente com contrapartida física, financeira ou organizacional, em cooperação mútua. Esse aspecto vem em função da proposta da Política Habitacional do Governo Federal, que propõe a descentralização das ações, de maneira a

efetivar parcerias com estados e municípios, subsidiando e direcionando os programas a serem desenvolvidos. O objetivo é aumentar a eficácia dos programas e processos na busca pela adoção de soluções regionais que considerem a realidade de cada comunidade³⁸, além de fomentar a economia por meio do envolvimento da iniciativa privada.

O Caderno MCidades de Habitação (2006) apresenta as definições básicas da PNH adotada na atualidade e inclui estratégias de transição para adoção das medidas de provisão habitacional, com ênfase à redução do quadro de segregação socioespacial, induzindo a um novo modelo de gestão territorial urbana, pleiteando à função social da terra e da propriedade.

Entretanto, aplicando-se ao caso de Palmas, os instrumentos reguladores da política urbana não foram implantados, e de fato não há ainda a definição de uma Política de Habitação. Ainda em 2005, a Prefeitura iniciou o processo de elaboração do Plano Diretor, colocou as bases para um processo participativo e incorporou contribuições de atores dos diversos segmentos populares.

No mesmo ano, com a posse da nova gestão municipal, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (SEDUH), em substituição ao IPUP. A SEDUH representa um importante passo rumo à institucionalização do setor habitacional em Palmas; incorpora as funções de planejamento urbano e habitacional, responsabilizando-se pela legislação urbanística, acompanhamento social e técnico dos projetos habitacionais, além da análise, aprovação e fiscalização de projetos e obras.

Desde 2005, percebe-se um investimento maciço no setor imobiliário, com recursos do FGTS ou de subsídios diversos de origem federal, estadual ou municipal.

³⁸ Pela primeira vez é mencionada a particularidade das comunidades indígenas e quilombolas.

Segundo Amaral *et. al.* (op. cit., p. 43), houve, em 2005, um incremento de 522% na produção de habitação relativo ao ano anterior. Uma importante fatia desses produtos deve-se à implementação pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), da Resolução 460/2004, que permite a oferta de subsídios³⁹ para construção, ao segmento cuja renda familiar é inferior a R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais).

Os investimentos atingem todas as faixas de renda, mas ainda excluem boa parte da população devido à burocracia dos procedimentos, desde a etapa de aprovação, até a construção e entrega dos imóveis. Essa burocracia torna os processos morosos e fazem com que, não raro, os recursos tornem-se insuficientes (quando não o são desde o início), diminuindo a eficácia dos resultados obtidos.

A partir de 2005 percebe-se, em Palmas, uma diversidade maior de formas de financiamento habitacional nos períodos anteriores, incluindo programas não onerosos para o beneficiário (PALMAS, 2006).

Ações como os Programas de Habitação de Interesse Social (PHIS)⁴⁰ e Cidade Solidária (que corresponde ao programa federal de Integração de Assentamentos Precários), contribuem para o adensamento e homogeneização de Palmas Sul. O Programa Cidade Solidária propõe a criação de um novo loteamento, denominado Lago Sul, localizado entre o Aurenny III e o Jardim Janaína, inserindo-se em vazios urbanos existentes no local (Figura 3.20).

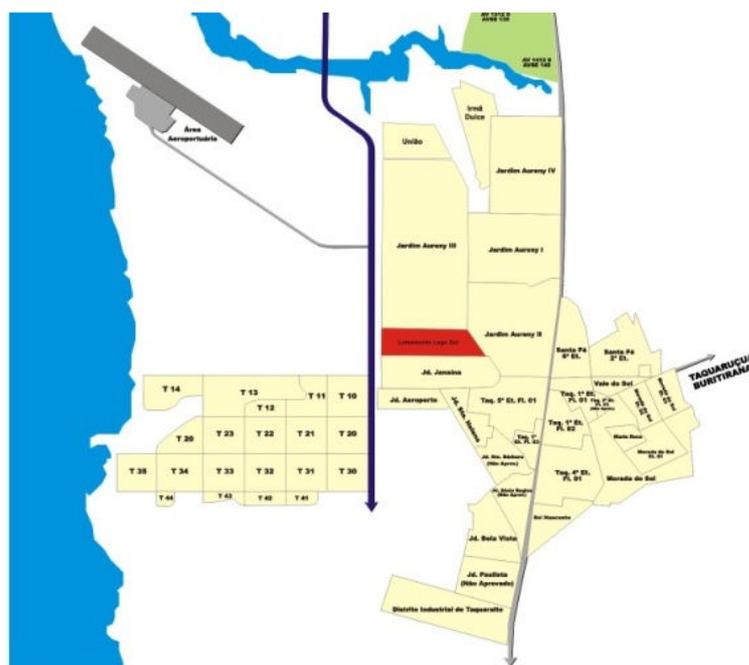
Para justificar a criação do Lago Sul, a Prefeitura alega que não há mais terrenos de sua propriedade disponíveis para construção na Região Central, e são escassos, mesmo na Região Sul da cidade. O fato caracteriza as dificuldades que o monopólio (por parte do Estado

³⁹ Os subsídios devem ser inversamente proporcionais à renda do beneficiário.

⁴⁰ Implantado no Jardim Aurenny III.

e particulares) representa para a implantação ordenada da cidade e a imposição das forças capitalistas apoiadas pelo poder público, de espoliar os segmentos de menor renda.

Figura 3.20 Localização do Loteamento Lago Sul na Região Sul de Palmas.

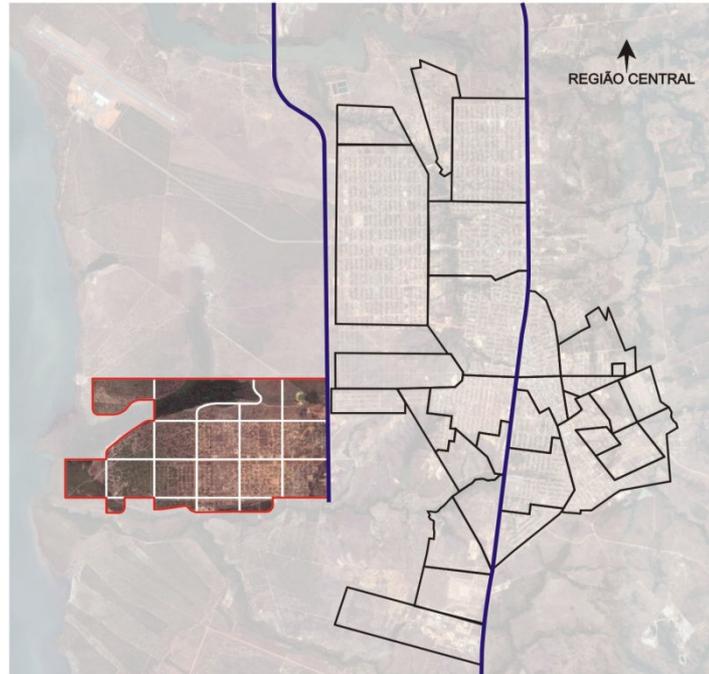


Fonte: Prefeitura de Palmas (2008). Mapa adaptado pelo autor.

Além da Prefeitura, o Governo Estadual continua a incentivar a destinação da Região Sul para os segmentos de baixa renda. O principal exemplo dessa contribuição mais recente do Estado é a criação do bairro Taquari (2001), também em Palmas Sul.

O bairro apresenta-se em situação de isolamento e com precária implantação de unidades residenciais e equipamentos urbanos, isolado inclusive dos demais bairros de Palmas Sul – distante cerca de quatro quilômetros do Aereny III (Figura 3.21). Desde sua criação, o Taquari é o principal alvo dos programas habitacionais do Governo Estadual.

Figura 3.21 Localização do Taquari em Palmas Sul.



Fonte: Google Earth (2008). Imagem adaptada pelo autor.

Os investimentos naquele bairro configuram um perfil assistencialista do Estado, que atua em consonância com o sentido de segregação presente na lógica de implantação dos loteamentos de interesse social marcantes no processo de ocupação de Palmas, caracterizando uma política distributiva.

A morfologia urbana do Taquari representa uma miniaturização do projeto urbanístico de Palmas, a partir da reprodução do paradigma formal incorporado ao urbanismo da cidade (VASCONCELLOS, op. cit., p. 128). A criação do bairro deu-se em função da ocupação urbana desordenada na Região Sul de Palmas, que se voltou para a Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra do Lajeado (Figura 3.22).

Figura 3.22 Vista aérea do Jardim Taquari.



Fonte: www.habitacao.to.gov.br (2007).

O isolamento espacial do Taquari corrobora o sentido de criação de uma cidade paralela à cidade central, cujo adensamento ainda encontra obstáculos, inclusive por parte dos beneficiários de programas implantados no local. Não raro, estes repassam o imóvel recebido para outras pessoas e esperam novas oportunidades de serem sorteados com casas em lugares centrais e mais bem equipadas. Uma das principais manifestações do isolamento e falta de infra-estrutura do bairro é a violência urbana que representa insegurança para seus moradores.

Além da questão locacional, as dificuldades de acesso, em função da falta de pavimentação em circular pelo local, devidas à excessiva repetição dos elementos urbanísticos (quadras internas) e à precariedade dos equipamentos e serviços urbanos implantados configuram uma situação de exclusão social. Além disso, os obstáculos para implantar e manter equipamentos comerciais, a fim de atender as demandas mais urgentes, é patente, pelo fato de o bairro ainda ser bastante esperso (Figuras 3.23 e 3.24).

Figuras 3.23 e 3.24 Avenida de acesso ao Taquari, mostrando a falta de pavimentação e construções esparsas.



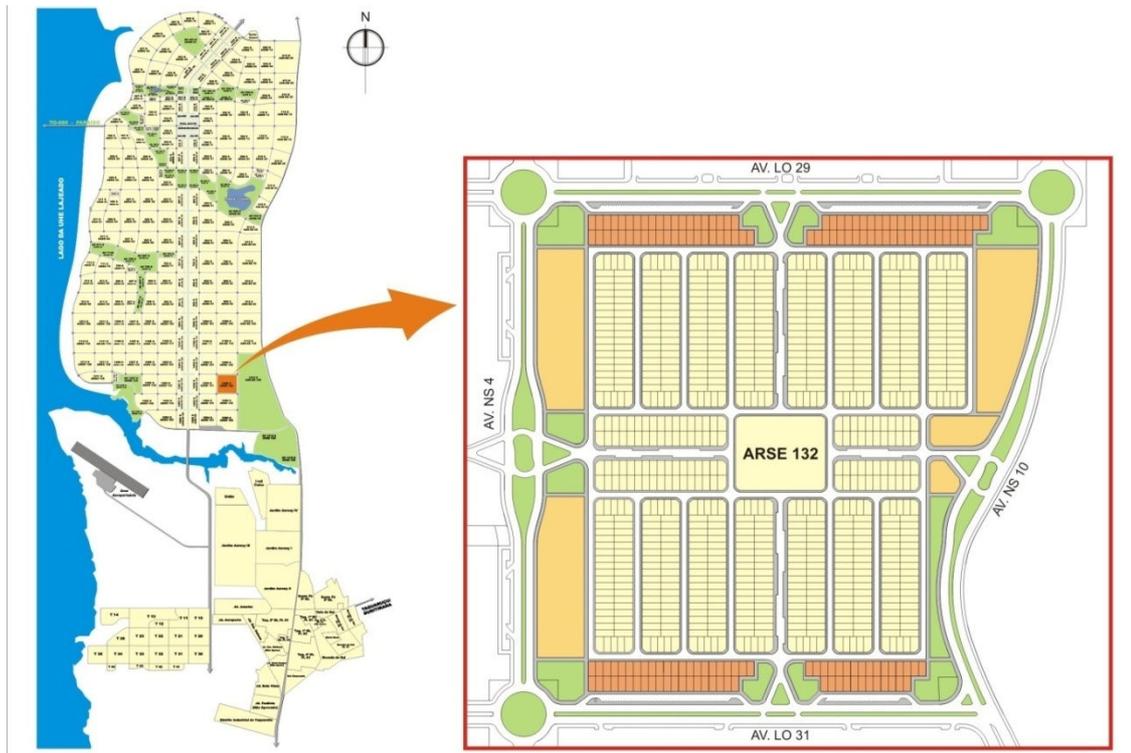
Fonte: Acervo Simony Silva e Francisco Herbert.

Contrapondo-se ao Taquari, uma experiência ainda em curso em Palmas avança na busca pela mitigação da segregação. Trata-se da construção da quadra ARSE 132 (1.306 Sul – Figura 3.25), através do Programa Construindo Juntos, que objetiva abrigar 1.180 famílias de baixa renda na Região Central.

O processo de ocupação da quadra é caracterizado por um trabalho contínuo de mobilização e organização social, articulado pelo MNLM – TO. A construção da ARSE 132, no Plano Básico e próximo a quadras urbanizadas e ocupadas pode ser compreendida de duas formas.

De maneira geral, a quadra significa uma conquista para seus beneficiários, pelo fato de representar o acesso à cidade formal. Sob esse ponto de vista, a construção da quadra insere um loteamento de interesse social na Região Central de Palmas, com área delimitada de acordo com o macroparcelamento urbano, contribuindo para a inclusão das famílias atendidas, ao menos na questão espacial.

Figura 3.25 Localização da quadra ARSE 132 em Palmas.



Fonte: Prefeitura de Palmas. Adaptado pelo autor.

Nesse sentido, permite-se o acesso de segmentos de baixa renda à malha urbana central e aproxima-os dos locais de maior oferta de trabalho, renda e com maior acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos de Palmas Centro. Isso ocorre em meio a um intenso trabalho social, realizado desde antes do início das obras⁴¹.

Outrossim, mesmo havendo um nível importante de organização popular, a força do capital poderá atuar sobre a quadra, produzindo resultados característicos do processo de formação do preço da terra. Caso não haja uma política de controle e incentivo à permanência dessas pessoas na quadra, a especulação imobiliária poderá pressioná-las em curto prazo a

⁴¹ O trabalho social e de planejamento das obras teve início formalmente em 2005. A construção das unidades ocorreu de fato no segundo semestre de 2006.

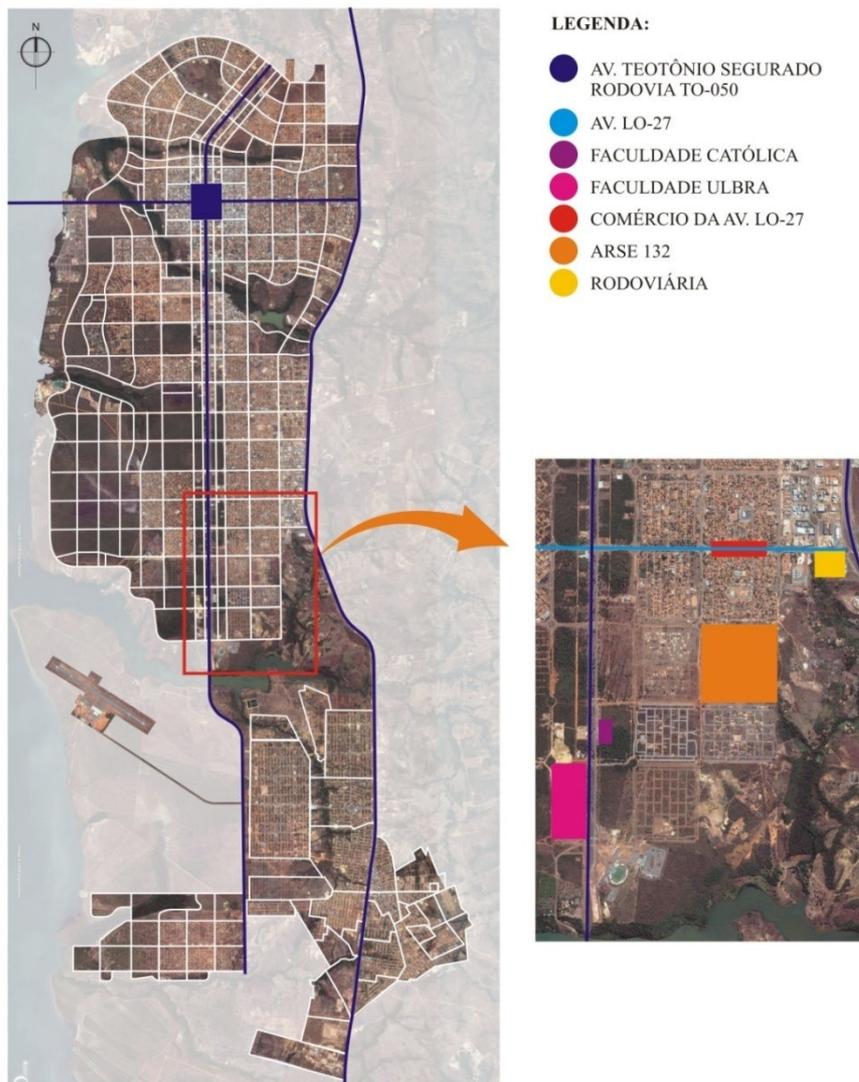
vender seus lotes a valores baixos, destinando-os à valorização imobiliária, por meio da Renda Absoluta. Essa tendência é relativizada pela influência dos equipamentos existentes em volta da quadra, que permitem identificar a possibilidade de atuação das Rendas Diferenciais e ainda do Capital Incorporador, considerando-se as possibilidades de incremento das atividades comerciais circunvizinhas, em função da ampliação da demanda.

Dentre os fatores que podem acentuar essa dinâmica estão a tendência comercial da Avenida LO 27 (que abrange as quadras circunvizinhas em função da distância à Avenida JK) e a proximidade ao Terminal Rodoviário de Palmas, gerador de uma demanda de fluxo importante para o comércio local. Além disso, a área está próxima à região onde se localizam duas importantes universidades particulares de Palmas⁴², e faz a ligação da Avenida Theotônio Segurado com um dos principais acessos à Rodovia TO 050, que liga a Região Central a Taquaralto, passando pela Estação Rodoviária, o que caracteriza a avenida como um importante corredor viário para a cidade (Figura 3.26).

Tendo em vista o processo histórico de ocupação e valorização do solo em Palmas, a ARSE 132 é pioneira no planejamento de ações de provisão habitacional para o setor de baixa renda na Região Central. Embora tenha sofrido invasões (por parte dos seus atuais beneficiários, incentivados pelo MNLN) e posterior desocupação induzida pela força do Estado, sua construção representa uma parte do processo de mobilização e organização popular que começa a se delinear em Palmas, mas também reitera o uso da moradia como moeda de troca. A quadra é utilizada, tanto pelo Governo Estadual quanto pelo Municipal, como elemento publicitário das suas ações, contrapondo-se à realidade implantada nos loteamentos de Palmas Sul.

⁴² Universidade Católica do Tocantins e Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP-ULBRA).

Figura 3.26 Entorno da Quadra ARSE 132



Fonte: Google Earth (2008). Imagem adaptada pelo autor.

O Programa Construindo Juntos ocorre por meio da descentralização de recursos e ações e abrange as três esferas de governo. Os principais programas envolvidos são o Crédito Solidário (que propõe a construção por meio de mutirão), o Programa de Subsídio para Habitação (PSH – não oneroso para os beneficiários), Imóvel na Planta – Resolução 460 (moradias coletivas – sobrados geminados) e Cheque-Moradia (crédito de ICMS às empresas de construção civil, originário do Governo Estadual).

O Programa Crédito Solidário sugere a participação popular através do mutirão, com vistas à redução do custo de mão-de-obra utilizada para a construção. Neste caso, em oposição ao processo ocorrido no Santa Bárbara, os beneficiários envolveram-se e capacitaram-se para trabalhar na obra, com acompanhamento de profissionais da área de arquitetura, engenharia civil e serviço social. Parte dessas pessoas foi contratada para laborar continuamente na construção, logrando incorporar a mão-de-obra local e capacitá-los para o mercado de trabalho na área da construção civil.

Uma questão merecedora de atenção é a alteração de parte das casas já entregues aos moradores (Figuras 3.27 e 3.28) no segundo semestre de 2007, que reproduzem a prática de boa parte dos programas habitacionais brasileiros. O fato reflete que, apesar do envolvimento social e da proposta de organização espacial da quadra, a tipologia ainda não considera o dimensionamento familiar em alguns casos e recorre à exigüidade dos espaços paradigmáticos da habitação popular.

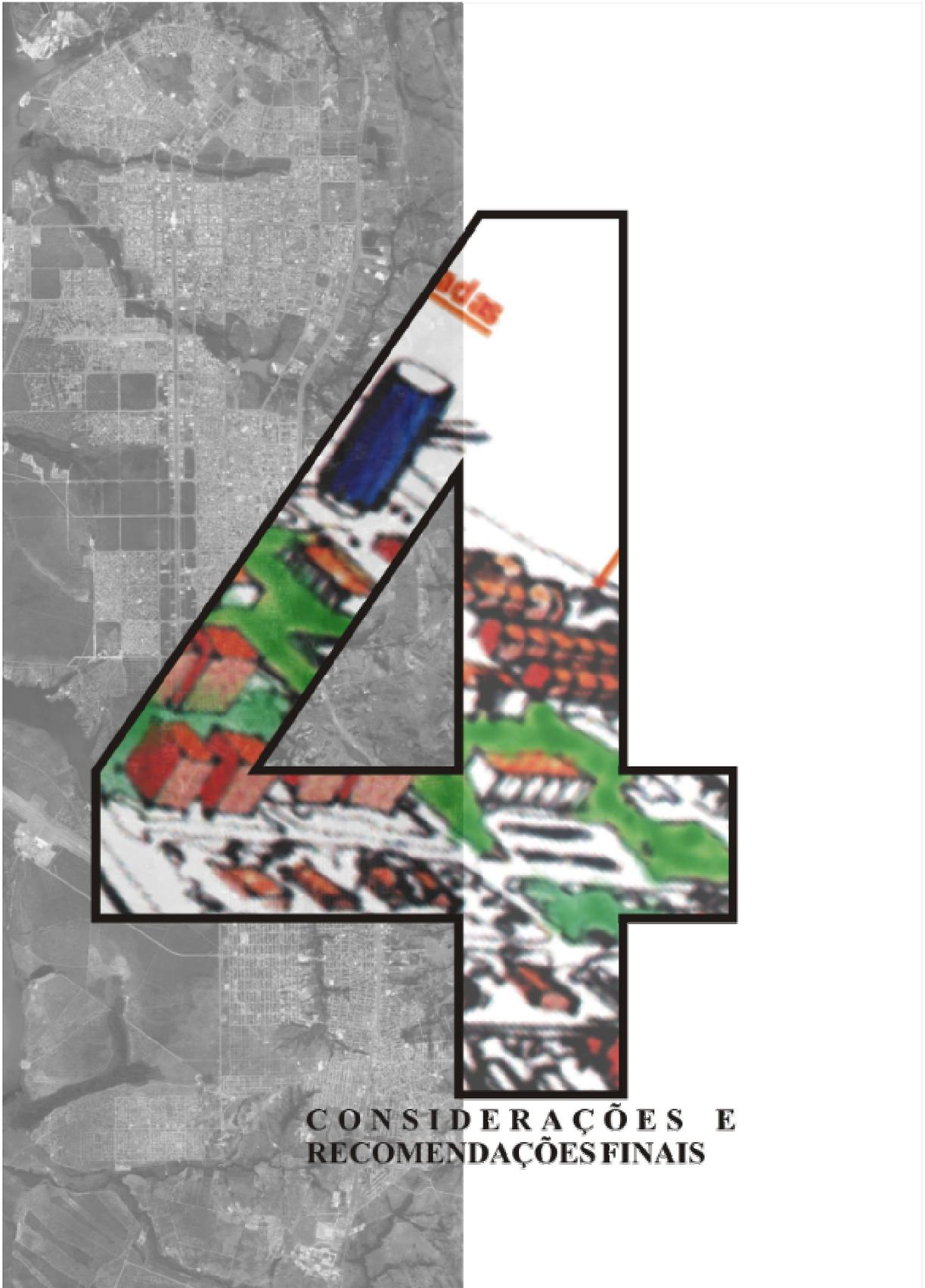
Figuras 3.27 e 3.28 Protótipo da Casa 1.0, padrão para o Projeto Construindo Juntos e casa modificada pelo morador.



Fonte: Relatório Diretoria de Habitação. PALMAS, 2006, p. 24 (4.28). Acervo do autor (4.29).

Como a construção da quadra ainda se encontra em andamento, não é possível precisar se haverá a reversão da segregação para as famílias atendidas, ou se a prática de venda dos imóveis a preços baixos para pessoas de renda mais alta voltará a acontecer, espoliando novamente essa população e criando um ambiente favorável à especulação.

De toda forma, os programas abordados nesta pesquisa referem-se a um período importante e bastante complexo da política nacional, período este que reflete a própria história da capital tocantinense. Em nível nacional, é possível dizer que o país caminha rumo a uma política cuja retórica incorpora elementos sociais e instrumentos de planejamento que podem ser importantes, se corretamente aplicados. Mas este tema já foi profundamente debatido em trabalhos que tratam do histórico habitacional do Brasil, sob diversos aspectos. O que fica para Palmas é uma variada gama de exemplos que podem ser considerados a favor ou contra o desenvolvimento inclusivo da cidade. Basta refletir e buscar as alternativas.



**CONSIDERAÇÕES E
RECOMENDAÇÕES FINAIS**

A história da criação do estado do Tocantins é permeada de intenções de inclusão e da busca pelo desenvolvimento econômico e social da antiga região norte do Goiás. O surgimento do estado reflete um importante momento político do país, resultado de intensas manifestações populares e argumentações políticas, embasadas em discussões seculares, mas sempre baseadas nas perspectivas de melhoria das condições de vida dos seus habitantes.

O intenso fluxo migratório que marcou a construção do Tocantins, em especial de Palmas, gerou demandas importantes para a definição do seu quadro social. Acompanhado da atuação do poder público, esse quadro se agravou e permitiu o desenvolvimento da cidade de maneira desordenada e excludente, corroborando o sentido do processo de urbanização brasileiro.

A produção do espaço urbano em Palmas é acompanhada por práticas de cunho clientelista que, da mesma forma que aconteceu em Brasília (exemplo mais marcante da urbanização brasileira, tido como referência urbanística para Palmas), destinou as áreas centrais e mais bem equipadas para as classes dominantes. Enquanto isso, a população de baixa renda é espoliada para os núcleos periféricos (Região Sul), desestruturados e desarticulados da malha urbana principal (Região Central).

A intenção do Estado em segregar os trabalhadores de renda mais baixa é marcante em todas as etapas de consolidação da periferia de Palmas e fica clara não apenas a partir da criação prematura dos Aurenys, mas pela destinação dos programas habitacionais para famílias com renda até três salários mínimos, prioritariamente para tais núcleos.

A escolha da área para abrigar a malha urbana central não considera a existência dos povoados de Taquaralto, Taquaruçu e Buritirana, anteriores a Palmas. Entretanto a área é demasiado próxima destes, de forma que se torna óbvia a relação de complementaridade ou dependência que esses assentamentos desenvolveriam em relação à capital. Esse fato nos permite identificar que, desde a etapa anterior ao planejamento, é possível notar perspectivas de exclusão, por não se considerar a realidade existente no local.

A segregação analisada neste estudo pode ser entendida a partir de diferentes olhares sobre o mesmo objeto. Por se tratar de questão espacial, ela é representada pela instrumentalização do espaço através da moradia e de elementos que induzem à dominação ideológica da população de baixa renda. Reflete a intenção de compor um mercado imobiliário decisivo para definir as características do espaço urbano em questão.

A consequência desse processo é própria da relação de domínio entre o poder público e a iniciativa privada, esta exercida sobre os segmentos sociais mais frágeis. Sua marca está no abismo social composto pela incoerência entre o discurso político e as ações efetivadas, que isolam a periferia da cidade equipada.

Com base nesse pensamento, optamos por abordar separadamente as maneiras como essa segregação se materializa em Palmas, demonstrando a confirmação da nossa hipótese. Primeiro, tratamos de como as ações públicas contribuíram para esse processo de exclusão e formação das rendas fundiárias. Em seguida, tratamos a questão do espaço caracterizado pelas barreiras horizontais, consequência do processo de ordenamento territorial analisado.

4.1 Confirmando a hipótese: Palmas segregada pela dinâmica de produção especulativa do espaço.

A forma como estão colocados os fatos nesta dissertação, nos permite chegar à definição de dois momentos distintos no processo de planejamento da capital tocantinense. Esses períodos distinguem-se não apenas em relação à ocupação territorial da cidade, mas também à forma como a moradia é envolvida nesse processo, por meio de ações do poder público.

O primeiro momento é representado pelos doze primeiros anos da construção da capital (1990 – 2001), quando o Governo Estadual atua diretamente sobre a gestão do seu território. Nesse período em que a cidade é um grande canteiro de obras, as ações públicas são bastante óbvias no sentido de incentivar a periferação urbana e a destinação das glebas centrais às classes de maior renda.

O exemplo da abertura das quadras Sudeste (ARSE's) e Sudoeste (ARSO's) mais distantes da Avenida JK, ainda no início da década de 1990, além de preconizarem a criação dos vazios urbanos centrais, evidenciam que as áreas mais distantes seriam destinadas aos segmentos de renda mais baixa. De fato, essas quadras foram prioritariamente destinadas aos funcionários de nível médio e fundamental de órgãos públicos e autarquias. Ao contrário, as glebas mais centrais e próximas aos ainda escassos serviços urbanos e locais de trabalho, eram destinadas preferencialmente ao capital especulativo, representado pelas empresas privadas pioneiras.

Nesse momento, o Estado utiliza o seu monopólio sobre a terra, incentivando um processo de especulação e valorização do solo, no intuito de criar um capital monopolista de

Estado (LOJKINE, op. cit.), que serviria de base para a produção da cidade nos moldes da produção capitalista. Entretanto essa característica estava revestida por um discurso desenvolvimentista, essencial para efetivar o controle e o convencimento da população.

Ao concentrar os segmentos de maior renda nas regiões com melhor oferta de infra-estrutura, o Estado propõe a sua valorização de maneira diferenciada da dos terrenos mais distantes da Avenida JK. Com isso, a ocorrência da Renda Diferencial II fica evidente, sendo decisiva a questão locacional dos terrenos para a definição do seu valor. Portanto, a avenida supracitada representa para Palmas um importante elemento de definição histórica do valor dos terrenos e, numa fase posterior, dos imóveis construídos, reflete a presença do capital incorporador, cuja valorização se dá por meio do uso e das benfeitorias presentes no local (caso dos aluguéis e venda de edifícios comerciais e residenciais na Região Central).

O paradoxo está na forma de produção e valorização dos terrenos em Palmas Sul. O complexo Aurenny/Taquaralto é o principal exemplo desse tipo de atuação do Estado, voltando para o segmento de baixa renda uma cidade paralela (Palmas Sul), diferente em termos espaciais e sociais da Palmas Central. É naquela região que o governo inicia suas ações voltadas à moradia de baixa renda, concentrando ali a precariedade que a falta de infra-estrutura e o isolamento podem oferecer a uma população caracterizada pela fragilidade econômico-social. A Região Sul de Palmas representa uma das principais maneiras de segregação da população pobre da cidade, desde os seus primeiros anos, e induz a um processo prematuro de periferização urbana, com base na oferta de lotes e moradias.

De fato, os programas habitacionais têm sido embasados na lógica de produção capitalista do espaço, fundamentando-se na estruturação imposta pelo Governo Federal. Com isso, ocorre a construção de moradias sem as devidas externalidades, caracterizando a produção de unidades residenciais isoladas ao invés da construção de cidade. As moradias edificadas para as famílias de baixa renda geralmente são reduzidas e construídas com

materiais de baixa qualidade, comprometendo o conforto espacial e térmico, principalmente se considerarmos o rigor do clima de Palmas. Assim, tal evento contribui para a manutenção dos interesses do capital privado e da utilização da moradia como instrumento de especulação para os grupos políticos dominantes.

Isso faz com que os terrenos em Palmas Sul se tornem mais baratos em função da presença de diferentes manifestações da renda fundiária. Primeiro, o Estado, utilizando-se do seu monopólio, destina lotes e moradias naquela região para a população de baixa renda, criando uma área de fácil controle social, em virtude da distância e da dificuldade de acesso à Região Central. Com isso, os lotes se desvalorizam, o que é ocasionado pelas características locais dos loteamentos periféricos, da forma como prevê a Renda Diferencial II.

Há ainda outro fator que, apesar de parecer paradoxal em relação à sua utilização para loteamentos de baixa renda, foi também relevante para a desvalorização dos terrenos em Palmas Sul (desvalorização esta que direciona os investimentos para a produção de loteamentos de interesse social para tal espaço). Trata-se da presença de áreas com topografia bastante acidentada, em função da exuberante irrigação natural (pela presença de córregos), que impõe dificuldades de construção em relação a terrenos planos. O paradoxo está na necessidade de redução do custo das casas populares, o que não ocorre nesse tipo de terreno em função das necessidades estruturais impostas pelas condições naturais.

Esse aspecto caracteriza a Renda Diferencial I, decisiva para a verificação da segregação por meio das rendas fundiárias em Palmas Sul. Essa forma de diferenciação do valor da terra, no caso daquela cidade, considera que a Região Central é mais plana e apresenta maiores facilidades de implantação das áreas funcionais previstas em seu projeto urbanístico, portanto, contribui para a sua valorização.

Seremos redundantes ao ressaltar que os loteamentos em Palmas Sul foram construídos para fins predominantemente residenciais (para baixa renda), pois isso contribui para a confirmação da nossa hipótese, de que a moradia tem sido utilizada, desde o início da construção da cidade, como meio de instrumentalização dos mecanismos de formação das rendas fundiárias, por isso, causa segregação.

A expansão periférica, em detrimento dos vazios urbanos centrais, é definitiva para a demarcação de um processo de ordenamento excludente em Palmas. A segregação socioespacial naquela cidade, similarmente ao ocorrido no Distrito Federal, foi instituída pelo próprio poder público, num processo legitimado através de legislações urbanísticas, de políticas de ocupação e pelos investimentos em infra-estrutura, serviços urbanos e na indução dos programas de habitação de interesse social para os locais mais distantes do principal centro de empregos. Tem-se, dessa feita, uma segregação planejada (conforme colocado por CAMPOS, op. cit.) que segrega por meio da proposta habitacional.

Outra característica importante do período compreendido entre 1990 e 2001 é a precariedade institucional não apenas no setor municipal, mas também nas demais esferas do poder, sendo a moradia utilizada como elemento para hierarquizar e homogeneizar os diversos espaços na cidade, cuja principal consequência é a formação dos vazios urbanos centrais.

Posto isso, concluímos que os aspectos sociais são deixados de lado e passam a compor um quadro secundário dentro da dinâmica que se instala na nova cidade. A resposta vem por meio de sucessivas invasões tanto em glebas centrais como na periferia, que obrigam o poder público a agir de maneira corretiva, ao invés de preventiva.

Entretanto essas ações de correção não se dissociam do aparato de controle social exercido sobre as camadas de menor renda. Interpretamos que essa postura do Estado revestia-se dos objetivos de promover a limpeza das áreas centrais, evitando que ficasse nítida

a dificuldade em tratar a questão social e habitacional. Além disso, percebe-se a intenção de camuflar a relação desproporcional entre a geração de emprego e o incremento populacional, tendo em vista que Palmas representou, e até certo ponto ainda representa (agora de maneira mais branda), uma esperança para as pessoas que buscavam melhores oportunidades de trabalho.

Acompanhando esse processo, o isolamento dos trabalhadores fora do Plano Básico reitera em parte a política de implantação dos loteamentos populares da época do BNH, não apenas em função do isolamento, mas também por tratar a moradia como um bem imensurável, bastante eficaz no controle ideológico-eleitoral da população. Dessa forma, o Governo Estadual apropria-se do paradigma de urbanização brasileiro, utilizando a terra e a moradia como elemento de espoliação urbana.

Em 2001, a Região Sul de Palmas já estava consolidada e era composta por núcleos precários e densamente habitados, enquanto a Região Central ainda demonstrava fragilidade urbana, em virtude da baixa densidade demográfica e dos altos custos de manutenção da infra-estrutura urbana. A partir daquela época, a intenção do governo em criar a segregação é incorporada definitivamente pelo poder público municipal, tendo em vista a realização de importantes programas como, por exemplo, o Construindo Juntos o Santa Bárbara. Além da aprovação de loteamentos particulares na região, a Prefeitura incentiva o adensamento ali por meio de sucessivos programas isolados de construção de moradias.

Essa etapa representa o início de uma nova fase na construção da cidade, quando já não apresenta as características de um grande e esparso canteiro de obras. Apesar de ainda haver muitas construções em andamento, esse que seria o segundo momento da construção da cidade, caracteriza-se pela sua consolidação enquanto “espaço de vida urbana”. A segregação evidencia-se ainda mais com as esparsas construções na área central e com a implantação de

infra-estrutura em áreas desabitadas, ao passo que a Região Sul apresenta-se carente de boa parte dos equipamentos urbanos.

Os programas habitacionais continuam desarticulados da política de desenvolvimento urbano, mas intimamente vinculados aos interesses eleitoreiros do poder público e à especulação neoliberal que endossa o sentido de valorização das glebas centrais. Dessa forma, a terra central equipada torna-se cada vez mais inacessível ao público de baixa renda.

É nesse sentido que o assistencialismo do poder público é envolvido por um aspecto de sentimento social, de forma que ele próprio utiliza-se de estratégias midiáticas para valorizar e divulgar a importância da sua contribuição para a melhoria da qualidade de vida dos segmentos de menor renda. Essa é uma das principais características comuns a todas as fases dos Governos Estadual e Municipal em Palmas.

A questão da reparação da segregação nunca foi tratada de fato nas iniciativas do setor público, seja por ações práticas, seja por aplicação de legislações específicas. Ela representa um poderoso mote político constantemente utilizado nas campanhas eleitorais, quando a precariedade das Regiões Sul e Noroeste (ARNO's) de Palmas é evidenciada. Os programas habitacionais não avançam com propostas de utilização dos vazios urbanos ou mesmo dos lotes centrais desocupados, o que ocorre em grande parte pela inaplicação de instrumentos eficazes no combate à retenção especulativa da terra urbana (e urbanizada).

Esta, por sua vez, é fruto da própria ação do Estado, que, ao repassar lotes como pagamento de operações de urbanização da cidade, permitiu a criação de um banco de lotes cuja função é a de instrumentalizar os mecanismos de formação das rendas fundiárias. Nesse sentido, o poder público confirma uma atuação em função do capital privado e cria barreiras ao acesso universal à cidade.

A intenção do poder público em continuar com o processo de segregação efetivado principalmente em Palmas Sul é percebida na forma como são colocadas as propostas para desenvolvimento da cidade no Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas (2004). O documento já previa que aquela área se destinasse principalmente para habitação de interesse social, consolidando a intenção de homogeneizar socialmente a região, dispensando as áreas centrais para as classes de maior poder aquisitivo. A LC 155/2007, ao propor a Área de Urbanização Preferencial I, contígua aos bairros de Palmas Sul e mais distantes da Região Central, volta a confirmar a atuação do poder público a serviço do capital especulativo, no sentido de valorizar e elitizar as quadras centrais.

Esse processo repercute na formação de uma cidade hierarquizada, com partes homogêneas, distintas socialmente entre si. A base de sua conformação está na produção capitalista do espaço, cuja essência encontra-se na separação econômica dos segmentos sociais e na utilização da terra como elemento indutor na formação do capital.

É possível identificar, portanto, em Palmas, os três tipos de segregação colocados por Lojkine (ver capítulo 1). O fator locacional determina a valorização dos terrenos centrais, na medida em que os lotes da periferia são desvalorizados e, por isso mesmo, destinados à população de baixa renda. Sua confirmação em Palmas se deu por meio da ação do poder público, cuja intenção foi destinar as glebas centrais para a ação do capital privado, criando uma área de concentração de habitação popular na Região Sul. Como consequência, (é o segundo tipo de segregação definido por Lojkine), as zonas destinadas aos estratos de maior renda distanciam-se dos núcleos de habitação popular, configurando áreas social e morfologicamente diferentes na cidade.

Finalmente, o zoneamento urbano cria áreas especializadas dentro do tecido urbano, permitindo a valorização em função do uso. Os dois exemplos principais em Palmas desse tipo de segregação são as Avenidas JK e Theotônio Segurado, cujo tipo de ocupação

(predominantemente comercial, institucional ou corporativo) estabelece um ambiente propício à reprodução do capital privado. Com isso, cria-se também um zoneamento do valor dos lotes e imóveis em geral, instituindo áreas homogêneas funcionalmente, que podem ser inacessíveis a determinados segmentos, nos casos onde a valorização é mais expressiva.

Vejamos de que outras maneiras é possível identificar a segregação em Palmas.

4.2 Palmas segregada pelas barreiras horizontais: outra forma de confirmação da segregação

Quanto à questão espacial, a distância entre os núcleos periféricos e a Região Central de Palmas ilustra o sentido de afastamento das camadas sociais proposto pelo poder público ao planejar a periferia. A consequência desse fato é a criação de duas cidades paralelas, com funcionamentos baseados em relações indivíduo-espço bastante distintas entre si.

Contribui para essa dicotomia, a presença marcante dos vazios urbanos que funcionam como territórios de especulação na malha urbana, destinados à apropriação pelas camadas de maior renda. Por estarem próximos das quadras infra-estruturadas, seu adensamento reduziria o ônus do poder público com implantação dos equipamentos e serviços públicos, facilitaria o sistema de transporte e reduziria a distância a ser percorrida pelos trabalhadores, até o seu local de trabalho.

Os vazios urbanos demonstram a influência exercida pelo monopólio para a concepção do espaço capitalista, à medida que define zonas de homogeneidade, conforme os interesses do capital, seja ele privado ou de Estado. No caso de Palmas, eles pulverizam as zonas residenciais centrais, setorizando a moradia de baixa renda na Região Sul.

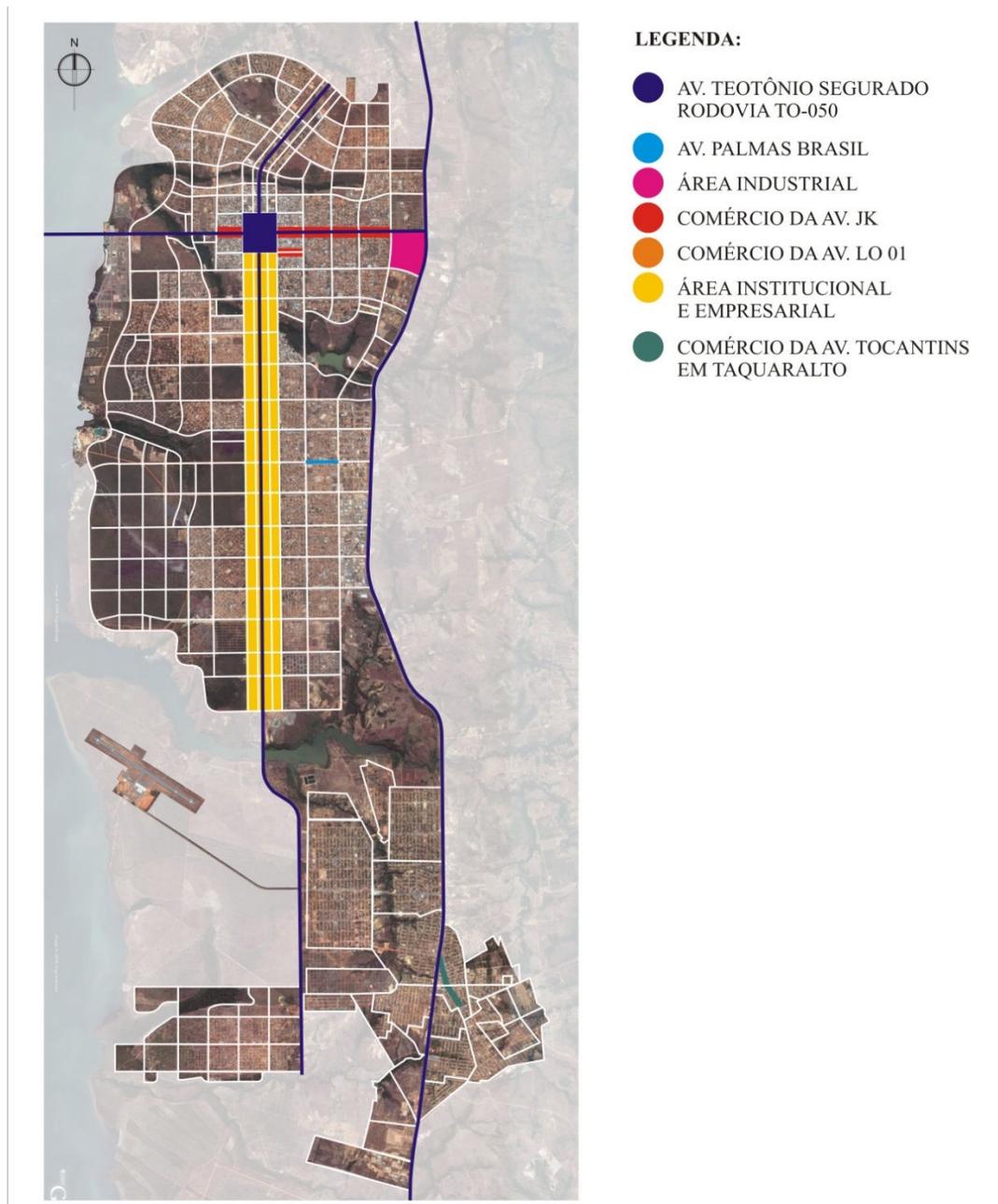
A própria morfologia urbana dos bairros de Palmas Sul (à exceção de Taquari) remete a um urbanismo mais tradicional, o que facilita o uso misto nos lotes e cria possibilidades de aproximação da relação entre moradia e trabalho. Enquanto isso, o autoritarismo formal do Plano Básico induz ao isolamento social e dificulta o convívio entre as pessoas, caracterizando as quadras residenciais como elementos auto-segregados no tecido urbano.

Não obstante, a distância que separa as duas áreas da cidade reafirma a exclusão das camadas sociais de baixa renda do Plano Básico. Todavia é válido considerar que essa segregação meramente física pode ser minimizada, por exemplo, por meio de um sistema de transporte de massa eficaz, rápido e com custo acessível, que utilize as vias de acesso rápido (Avenida Theotônio Segurado e Rodovia TO 050) como eixos viários principais (Figura 5.1).

Com isso, é possível permitir a integração entre as duas áreas da cidade e facilitar o acesso às quadras centrais, onde há maior oferta de empregos e renda. Acreditamos que, em função da atual conjuntura econômica da cidade, com uma retração dos índices de crescimento e a estabilização da oferta de postos de trabalho, um novo fluxo migratório mais intenso deverá demorar alguns anos para acontecer, senão décadas. Mesmo assim, caso ocorra, poderá haver um adensamento superior ao previsto nas estimativas oficiais, suscitando a ampliação do perímetro urbano.

Nesse caso, é possível que seja prevista a utilização de alternativas para a questão do transporte público, além dos ônibus simples, ainda utópicas para a realidade atual, e desnecessárias frente à demanda. Citamos por exemplo a implantação de sistemas de ônibus articulados como alternativa em caso de distâncias menores com grande tráfego de pessoas, trens ou metrô de superfície, com estações em pontos estratégicos, que permitam a integração e o acesso rápidos entre as diversas partes da cidade, no caso de maiores percursos.

Figura 4.1 Áreas de oferta de emprego e serviços em relação à Avenida Teotônio Segurado e Rodovia TO-050.



Fonte: Google Earth (2008). Imagem adaptada pelo autor.

O atual sistema de transportes da capital, modificado em meados de 2007, utiliza a Avenida Theotônio Segurado como eixo de integração de passageiros. Mas a frota apresenta-

se insuficiente, e o próprio planejamento de circulação dos ônibus ainda não é eficaz para reduzir a segregação nos moldes ora discutidos.

Além disso, já tem início a implantação de um sistema de ciclovias na cidade, que começa a produzir sistemas alternativos de transporte. De acordo com a Lei do Plano Diretor (LC 155/2007), o sistema deve ser concluído em um prazo máximo de dois anos, integrando as diversas regiões da capital, além de estar vinculado à política ambiental e de manejo de espécies vegetais, possibilitando passeios sombreados, em função da hostilidade do clima local.

A relação entre os núcleos habitados em Palmas pode ser facilitada por meio do transporte. Mas é necessário que o perfil dos programas habitacionais e regularização fundiária não repita doravante o mesmo sentido de espalhamento do tecido urbano, como aconteceu e ainda acontece na cidade, o que onera os custos de implantação dos equipamentos e infra-estrutura e do próprio sistema de transporte. O mapa apresentado como anexo à LC 155/2007 já apresenta uma ampliação do perímetro da Região Sul de Palmas (ver Figura 3.14), criando a possibilidade de abertura de núcleos que, mesmo integrados espacialmente aos bairros de Palmas Sul, afastam-se cada vez mais da Região Central, aumentando a representatividade dessa região em relação ao Plano Básico.

Assim, concluímos que a segregação em Palmas, além de comprovada, foi intencional e utilizou a moradia como elemento de sua instrumentalização no espaço urbano produzido, diferenciando as áreas residenciais a partir da renda dos cidadãos. Isso ocorre por meio de uma proposta que consolida o sentido de exclusão social do processo de urbanização brasileiro, transformando a terra em lucro para o Estado e para a iniciativa privada e incluindo a moradia nas estratégias eleitoreiras, bem como em benefício ao capital privado. Dessa forma, respondemos às questões colocadas na introdução desta dissertação.

Temos ainda que, mesmo diante das dificuldades em tratar os problemas conseqüentes desse tipo de ocupação, o poder público não avança efetivamente no sentido de bloquear as possibilidades de incremento dessa periferia, até que o Plano Básico esteja densamente habitado. Enquanto isso o valor dos terrenos continua a aumentar nas quadras centrais, agora em função da ampliação da oferta de serviços e equipamentos urbanos, produzindo espaços de atuação contínua dos mecanismos de especulação imobiliária.

Considerando-se os aspectos mencionados até aqui, avançamos nas propostas de uma Política de Habitação aplicável a Palmas. Ressaltamos que não temos a pretensão de resolver a segregação por meio das diretrizes propostas em seguida, mas sim de lançar uma resposta à análise realizada na dissertação, que sejam capazes ao menos de minimizar a atuação dos expedientes da segregação em Palmas.

4.3 Recomendações para uma Política Municipal de Habitação para Palmas

A Lei Complementar nº 155/2007, que dispõe sobre a política urbana de Palmas (Plano Diretor), estabelece, em seu artigo 5º, que constituem os princípios básicos do Plano Diretor, a função social da cidade e da propriedade, a inclusão social, a humanização da cidade, a proteção ao meio ambiente, a sustentabilidade e a equidade social, econômica e ambiental, e a democratização do planejamento e da gestão territorial.

A mesma lei define que a função social da propriedade é cumprida quando se asseguram ao cidadão o aproveitamento justo e racional do solo urbano, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação e recuperação do meio ambiente, além do aproveitamento e uso compatíveis com a saúde e segurança dos usuários vizinhos (artigo 7º).

Em seu artigo 12, § 2º, ela reconhece a existência de um processo de segregação socioespacial em Palmas, que precisa ser revertido por meio da democratização do acesso a terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade.

Considerando-se tais aspectos, as diretrizes propostas para uma Política Habitacional em Palmas refletem alguns aspectos relevantes para que o produto moradia possa vincular-se às demais políticas setoriais urbanas, produzindo cidade acessível e não apenas casas populares isoladas. É necessário que a habitação seja compreendida como conceituamos nesta dissertação, como um bem complexo composto pela unidade residencial equipada e infra-estruturada, com oferta coerente de todos os serviços e equipamentos necessários à qualidade de vida urbana.

Para que isso seja possível, contudo, é preciso que haja um processo contínuo de planejamento e monitoramento do desenvolvimento dos aspectos físicos, sociais, ambientais e institucionais da cidade, considerando-a como um organismo mutável, em constante transformação.

De fato, percebemos com essa análise que o processo histórico de segregação e exclusão sócio-territorial da urbanização brasileira permanece e se renova com exemplos como o de Palmas. Mesmo com a criação de instrumentos jurídicos e urbanísticos pelo Estatuto da Cidade, propondo importantes mecanismos de combate à especulação e à segregação, não houve um avanço referente a tal questão em Palmas. Talvez isso ocorra em função da dificuldade de implantação de tais instrumentos, seja pela sua abrangência, seja pela perpetuação de uma cultura clientelista dos processos evolutivos da política brasileira, que interfere nas três esferas do poder.

A proposição feita a seguir considera as colocações constantes do Termo de Referência elaborado pela SEDUH para a elaboração da Política Municipal de Habitação

(PMH), além de aspectos pautados nas nossas pesquisas sobre o tema, com ênfase à gestão participativa, constante no Estatuto da Cidade. Levou-se em conta, ainda, o diagnóstico habitacional do município, elaborado juntamente com outros colegas, em curso de especialização que gerou as diretrizes gerais para elaboração do Plano Diretor de Palmas.

Nossas propostas dividem-se em quatro áreas, de acordo com a característica de cada ação, por grupos de instrumentos: os de ordem social, econômica, jurídica e urbanística. São eles:

A. Instrumentos de Ordem Social:

A composição de uma PMH eficaz deve-se pautar na realidade social do município. Esta só é passível de diagnóstico quando há um diálogo entre o poder público e a comunidade, considerando-se todas as faixas de renda. Esse processo envolve a participação popular, cuja eficiência se dá quando ocorre de maneira articulada e institucionalizada, baseada em parâmetros acessíveis aos diversos segmentos sociais. Vejamos.

A1. Institucionalização da participação popular, criando mecanismos de acesso à comunidade e desta em relação ao poder público, o que pode ocorrer por meio de reuniões setoriais nas diversas regiões da cidade, em intervalo de tempo regular, com pautas definidas e organizadas através de representantes locais, utilizando linguagem clara, objetiva e acessível ao público-alvo. As reuniões devem objetivar o conhecimento das principais demandas da comunidade para a complementação de leituras técnicas, bem como acompanhamento das ações relativas ao planejamento e práticas desenvolvidas por parte da comunidade e do poder público.

A2. Articulação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), objetiva discutir e sugerir ações por parte do poder público, com representação de todos os segmentos da sociedade, incluindo a iniciativa privada e os movimentos populares. O Conselho deve ter

ações pautadas na discussão e elaboração de diretrizes para a questão da habitação do município, considerando-se as prioridades estabelecidas pelo Plano Diretor e, quando necessário, propondo discussão aberta à comunidade em relação a elas. O Conselho ainda deve atuar na fiscalização das ações do poder público, verificando se estão sendo respeitadas as orientações do Plano Diretor ou atendidos os objetivos dos programas habitacionais.

A3. Criação de um Cadastro Técnico Multifinalitário Único, vinculado ao banco de dados do Estado em relação a Palmas, organizado de maneira a permitir o manejo e atualização constante das informações, evitando que o mesmo indivíduo seja beneficiado com mais de um programa habitacional. O Cadastro, desde que corretamente elaborado e manipulado, poderá atuar como importante referência à situação social da cidade, com informações jurídicas e de renda no nível dos lotes, facilitando o planejamento de ações de regularização, bem como de prevenção a ocupações irregulares, por meio do sistema de monitoramento das informações.

A4. Fomento à criação de Cooperativas de Trabalho e Moradia e incentivo à autogestão habitacional por meio de programas de capacitação e acompanhamento social, para que a comunidade aproveite as potencialidades humanas existentes no grupo como forma de desenvolvimento social. A capacitação pode ser destinada especificamente aos beneficiários de cada programa habitacional, incentivando ações como a formação de profissionais que já atuam ou pretendem atuar na construção civil, além de atendimento a quaisquer segmentos, como cursos básicos de informática, produção de alimentos, educação ambiental ou outros que sejam viáveis para o perfil da comunidade.

B. Instrumentos de Ordem Econômica:

Esses instrumentos permitem o planejamento econômico das ações previstas, indicando recursos e fontes, disponíveis para cada programa; devem estar em consonância com os demais instrumentos de ciclo de gestão de orçamento do Município, a exemplo da Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A nossa proposta contempla as seguintes diretrizes:

B1. Diversificação das formas de financiamento, atendendo a todas as faixas de renda, considerando-se a capacidade de endividamento de cada família, com previsão de subsídios inversamente proporcionais à renda familiar percebida, bem como a redução das parcelas a serem pagas, por meio de incentivos à adimplência. Os financiamentos devem considerar a situação do lote ou loteamento em relação à legalidade e à possibilidade de oferta imediata da completa infra-estrutura, como requisitos de permissão ou recusa ao crédito, seja em financiamentos particulares diretos ao mutuário, seja em programas propostos pelo poder público.

B2. Criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH) e do seu Conselho Gestor (CGFMH), com vistas à destinação de impostos existentes, para execução de moradias e obras de infra-estrutura urbana, o que deve ser complementado pelo orçamento público municipal, estadual e federal, por meio dos programas de urbanização previstos em cada esfera. O Fundo deve atender a todas as faixas de renda e priorizar os assentamentos ocupados regulares ou em fase de regularização que apresentem características de precariedade, bem como os novos loteamentos aprovados, especialmente para Habitação de Interesse Social.

B3. Fomento à atuação das Cooperativas de Habitação como agentes financeiros nos órgãos financiadores de construção, inserindo a mão-de-obra local e facilitando o acesso

às linhas de crédito, através de segmentos sociais organizados. Nesse sentido, o poder público deve atuar como facilitador, disponibilizando assessoria técnica gratuita ou a custos simbólicos, podendo utilizar-se do seu quadro técnico ou profissionais conveniados, por meio de contratos específicos ou ainda propondo parcerias com entidades de ensino e pesquisa de nível superior, bem como com representantes da iniciativa privada.

B4. Desburocratização do sistema de financiamento, agilizando os processos de consulta às condições sociais e empregando os dados do Cadastro Multifinalitário para verificar a coerência das demandas, as quais devem ser conferidas no local. Utilizar projetos pré-aprovados que se enquadrem na realidade dos beneficiários, diminuindo o tempo de tramitação dos processos no órgão financiador. Nesse sentido, prever a atuação da iniciativa privada nos de construção, repassar para os envolvidos, nessa atividade, as informações necessárias para a execução (não necessitando de projetos complementares posteriores) e resguardar para si a responsabilidade do acompanhamento social das famílias.

C. Instrumentos de Ordem Jurídica:

Esses instrumentos dizem respeito à implantação de mecanismos previstos em leis federais, estaduais ou municipais, os quais devem ser corretamente aplicados e fiscalizados pelo poder público e sociedade. O Plano Diretor é a lei suprema do Município e coloca todas as diretrizes de desenvolvimento da cidade, com identificação das prioridades relativas à destinação de recursos e áreas urbanas para cada atividade.

Os instrumentos que colocamos neste item são os seguintes:

C1. Aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, priorizando sua atuação sobre os imóveis que não cumprem a função social, como também as glebas centrais. Referimo-nos aos instrumentos que tratam do combate à especulação imobiliária prevendo a

taxação dos lotes subutilizados ou desocupados em área microparcelada, a partir do IPTU Progressivo no Tempo e do Parcelamento, Utilização ou Edificação Compulsórios; Operações Urbanas Consorciadas, com beneficiamento prioritário dos assentamentos precários em situação regular, ou naqueles onde, apesar de haver situação de irregularidade, há a possibilidade de regularização ou recuperação, ou ainda urbanização de núcleos centrais, principalmente nas áreas de uso público; Direito de Preempção que, associado à definição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pode contribuir para a negociação de glebas desabitadas e acesso fácil à infra-estrutura, com finalidade de destinação para habitação popular, equipamentos comunitários, parques ou outros elementos de composição urbana que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e acessibilidade à cidade.

C2. Revisão da Legislação Urbanística local, com ênfase aos aspectos gerais dos Códigos de Obras, de Posturas e da Lei de Uso do Solo, visando ao maior adensamento na Região Central de Palmas. Uma maneira que propomos é que sejam destinadas porcentagens (a serem discutidas com a sociedade) para ZEIS em cada nova gleba a ser urbanizada, prevendo maneiras legais de incentivar a permanência das famílias no local e evitar a ação especulativa do mercado imobiliário.

C3. Incentivo ao adensamento em sentido inverso, i. é., a partir da Região Sul em direção à Região Central, ao invés de criar novos loteamentos em Palmas Sul, mais afastados e com maiores dificuldades de implantação de infra-estrutura e serviços urbanos. Com isso, objetiva-se a integração dos núcleos urbanos existentes e, com a aplicação dos instrumentos jurídicos, a integração da malha urbana e adensamento de Palmas Centro.

C4. Criação de um Banco de Lotes e incentivo à produção do Banco de Projetos, que permitam à população de renda média acessar lotes e projetos a custos reduzidos ou sem custo. Nesse sentido, criar taxas de aprovação de projetos proporcionais à renda da família e ao valor da obra, com o intuito de incluir esse segmento nos financiamentos habitacionais. A

mesma iniciativa pode ser acompanhada pela regulamentação do Escritório Social, já discutido, mas nunca efetivado em Palmas. O objetivo do Escritório é permitir a assessoria técnica e adequação de projetos (do Banco de Projetos) sem custo ou com custo reduzido, desde que comprovada a necessidade do mutuário.

D. Instrumentos de Ordem Urbanística:

De maneira geral, esses instrumentos dizem respeito às alternativas de desenho urbano e sua regulamentação, inserindo questões relativas à morfologia urbana, mobilidade e meio ambiente, que devem ser regulamentados por políticas específicas, mas consideradas na questão habitacional, por serem responsáveis pela complementação física da moradia.

Com isso, colocamos os seguintes pontos:

D1. Definição de mecanismos e diretrizes gerais para agilizar os processos de regularização fundiária, a partir do adequado mapeamento e definição das áreas passíveis desse processo.

D2. Integração dos Programas de produção de moradias com os programas de: saneamento, utilização de sistemas de esgotamento sanitário adequados a cada tipo de situação, visando à conservação ambiental e à mitigação dos impactos causados pela ação antrópica; coleta de lixo e limpeza urbana, com atendimento a todas as regiões da cidade e envolvidas em processos de educação ambiental e manutenção da higiene da cidade; transporte e mobilidade, com a integração coerente dos diversos setores urbanos, buscando agilizar o acesso rápido a qualquer parte da cidade; pavimentação, procurando utilizar materiais diferentes do asfalto, que permitam maior permeabilidade do solo e que não aumentem em demasia a temperatura do ambiente.

D3. Preservação dos mananciais na proposta de novos projetos de quadras e loteamentos, especialmente quando da expansão da cidade para além das atuais áreas previstas (Norte e Sul), e nos distritos de Taquaruçu e Buritirana, em função da proximidade com a APA do Lajeado. Essa medida deve ser regulada pela Política de Meio Ambiente.

Ressaltamos que os instrumentos ora apresentados refletem a interpretação de algumas possibilidades as quais podem contribuir para a redução da segregação e minimizar os efeitos causados pelos vazios urbanos e pela especulação imobiliária em Palmas, dificultando a atuação das rendas fundiárias sobre o agravamento de tal processo. Entretanto, para que qualquer instrumento tenha efeito, é preciso que ele seja profundamente detalhado e que a postura do governo seja definida em função dos interesses coletivos ao invés da reprodução do capital especulativo.

Além desses instrumentos gerais, é possível identificar alternativas para a melhoria das condições urbanísticas da cidade, a partir de propostas que avançam em relação ao desenho e à morfologia urbana. Apesar de este não fazer parte dos objetivos da pesquisa, nós avançamos em relação à proposta inicial e colocamos alguns aspectos que merecem atenção e podem imprimir, se aplicados, mais qualidade à cidade.

4.4 Concluindo: propostas de elementos urbanísticos para Palmas

As propostas apresentadas neste item da dissertação são conseqüências da crítica feita ao desenho proposto para Palmas. Além do que já foi colocado, entendemos que a maneira como a cidade foi tratada em termos urbanísticos, especialmente concernente ao microparcelamento das quadras centrais, transforma a malha urbana num grande reticulado de

formas diferentes que produzem uma descontinuidade entre as áreas residenciais a qual contribui para a desorientação de quem circula em seu interior.

O desenho proposto para Palmas não incorpora elementos novos do ponto de vista urbanístico, nem reflete de maneira eficaz sobre a questão do trânsito ou do uso da cidade pelo pedestre ou ainda por meio de formas de circulação alternativa. Ao contrário, propõe uma malha urbana rígida que privilegia o automóvel. O pedestre é pouco considerado, tendo em vista as distâncias a percorrer de um ponto a outro, mesmo no interior das quadras.

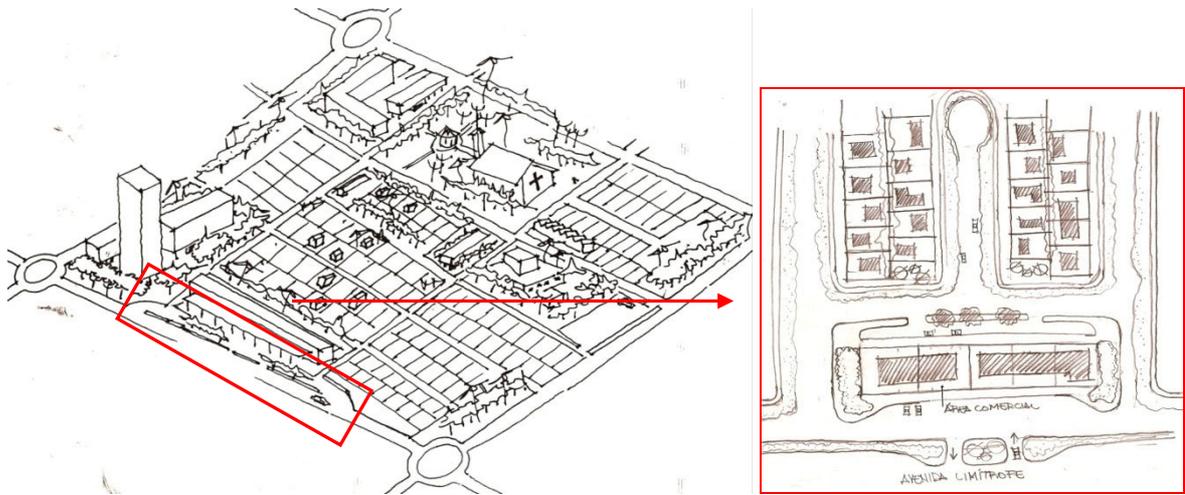
Os reflexos da precariedade do projeto urbanístico de Palmas são reforçados pelo processo de planejamento controvertido pela prática clientelista de ocupação territorial. Nesse sentido, amplia-se a crítica ao “novo monumento” chamado Palmas. Se por um lado o desenho da cidade não incorpora novas tendências urbanísticas, por outro o processo de gestão do seu território reproduz as aviltantes promoções públicas da segregação e definição de mecanismos excludentes de formação de renda fundiária urbana.

Nesse sentido, nossa primeira avaliação é que a legibilidade do espaço, no caso de Palmas, fica prejudicada pela diversidade de formas utilizadas, cuja interpretação, no nível do solo, torna-se bastante difícil. Com isso, a regularidade da malha urbana é quebrada, criando-se uma sucessão de quadras distintas e isoladas entre si, semelhantes a condomínios fechados que não se relacionam efetivamente com os elementos circundantes, a exemplo das avenidas perimetrais.

Acreditamos que esse aspecto pode ser revertido caso a legislação urbanística envolva o questionamento desse modelo de urbanismo e incentive a construção de espaços mais abertos, suscitando uma malha urbana mais integrada, com o uso de elementos que busquem mitigar o aspecto de isolamento das áreas residenciais.

A. O microparcelamento das futuras quadras deve considerar o seu entorno imediato, instituindo quadras mais permeáveis e com fluxo interno de fácil leitura pelos usuários (Figura 5.2);

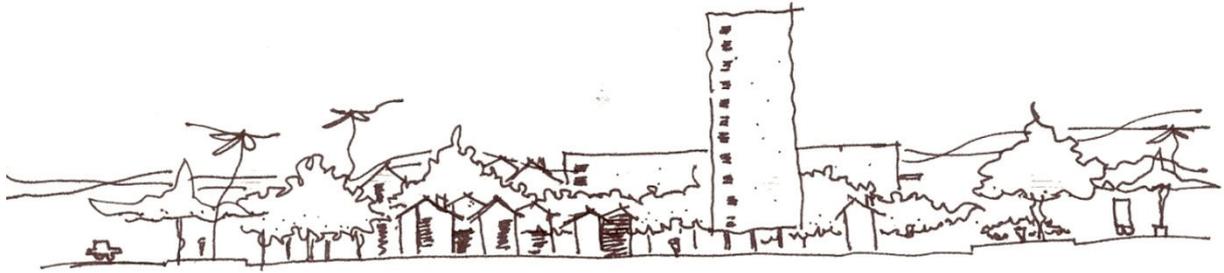
Figura 5.2 Proposta de quadra residencial para Palmas.



Fonte: autor.

B. Deve haver um esforço em revisar a proposta conceitual das quadras residenciais (trabalhadas como condomínios fechados), para que seja incluído um plano de massas, buscando maior conforto térmico, por meio do uso da vegetação arbórea, resultando na inserção de bosques naturais ao redor das quadras. Essa vegetação, além de adaptada às condições climáticas locais, pode proporcionar sombreamento dos passeios e aumento da umidade do ar, bastante importantes para a minimização das altas temperaturas e baixa umidade que caracterizam o clima local (Figura 4.3);

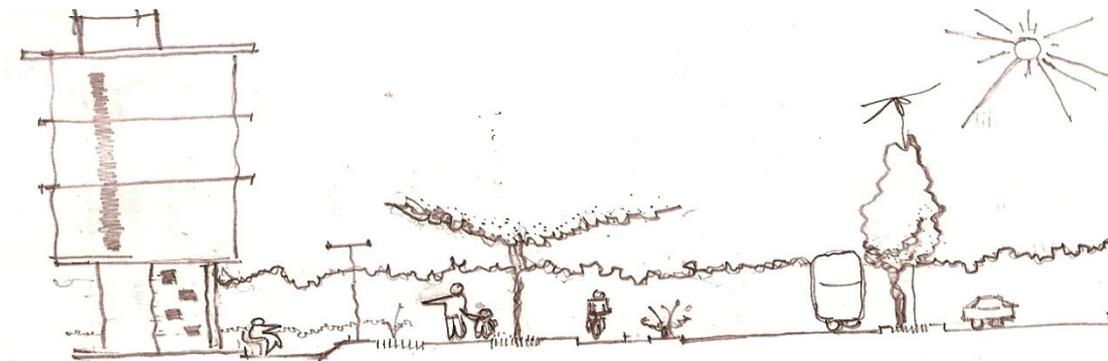
Figura 4.3 Perfil – Revisão da proposta de quadra residencial.



Fonte: autor.

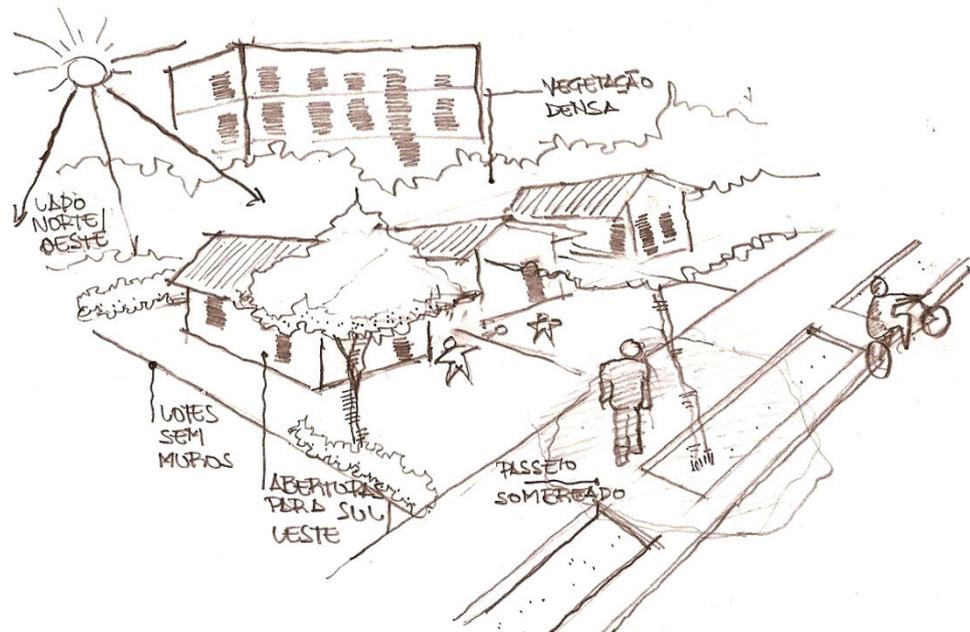
C. Incentivar o uso de pilotis (com adequado estudo de ventilação) e a retirada dos muros nos contornos dos lotes, que podem ser substituídos por cercas vivas com altura mais baixa ou grades que permitam maior integração entre o espaço interno ao lote e a rua, reduzindo assim o aspecto de segregação que esses elementos impõem (Figuras 4.4 e 4.5). Na proposta dos pilotis, criar elementos de redução da velocidade do vento, importantes principalmente entre os meses de maio e julho, quando os ventos são mais fortes em Palmas;

Figura 4.4 Uso de pilotis e lotes sem muros com vegetação.



Fonte: autor.

Figura 4.5 Retirada dos muros nos lotes.



Fonte: autor.

D. Utilizar um modelo de paisagismo sustentável nas praças, canteiros e rotatórias, com a implantação de vegetação nativa e desenhos naturais, que não suscitem altos custos com manutenção. Esse tipo de paisagismo pode ser utilizado em todas as regiões da cidade, incluindo Palmas Sul e as quadras Noroeste, diminuindo as diferenças urbanísticas que distinguem essas áreas das zonas elitizadas.

O aprofundamento teórico e a aplicação dessas (e de outras) diretrizes urbanísticas é importante para que seja conferida à cidade de Palmas uma linguagem menos técnica e arcaica, tirando partido das potencialidades naturais do sítio onde está implantada, além de contribuir para a composição de um cenário urbano mais legítimo do ponto de vista ambiental e social. Esse aprofundamento, entretanto, extrapola a abrangência desta pesquisa e sugere um outro estudo, com foco na discussão dos diversos elementos de composição urbanística

utilizados em Palmas, buscando testar a sua incoerência e verificando se as nossas propostas são viáveis tais como colocadas nesta dissertação.

Nossa abordagem ressalta que as ilhas de segregação verificadas em Palmas (no nível da cidade, da quadra e do lote) possuem diversas variáveis que permitem diferentes análises. Nesse sentido, a abrangência dessa segregação reforça a idéia de que a inscrição indígena presente no Brasão do Estado “Co yvy ore retama” (Esta terra é nossa) é demagógico e não apresenta rebatimentos práticos.

A terra, utilizando o significado semântico do termo, tem sido constantemente destinada às elites, enquanto aos operários são reservadas as áreas onde não há interesse de uso por parte dessas elites. Trabalhem no sentido de encontrar soluções para a reversão da segregação em Palmas, para a inclusão de parâmetros sociais e ambientais na produção do seu espaço; busquemos a construção de uma cidade que realmente possa ser de todos; tentemos a efetivação do *co yvy ore retama*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, F. O. M. do *et al.* *A questão habitacional no município de Palmas: análise das políticas habitacionais para o período de 2000 a 2006.* 2006. 105 f. Monografia (Especialização em Infra-estrutura Urbana) – Curso de Pós-Graduação. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2006.

AZEVEDO, S. de A. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90.* In: RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de A. (org). *A crise da moradia nas grandes cidade.* Rio de Janeiro: Ed. UFRS, 1996, p. 73 – 101.

_____. *Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.* In: CARDOSO, A. L. (coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.* Porto Alegre: ANTAC, 2007. – (Coleção Habitare).

CASTRO, S. C. S. de. *Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei.* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002.

BONDUKI, N. *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia.* Rio de Janeiro: Fase, 1992.

_____. *Origens da habitação social no Brasil. Lei do Inquilinato e difusão da casa própria.* 4.ed. São Paulo: Estação Liberdade/ Fapesp, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Centro de Estudos de Metrópole. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. *Precariedade no Brasil urbano.* Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes.htm>.>. Acesso em 20 jan. 2008.

_____. Decreto nº 5796, de 06 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm>. Acesso em: 30 jan. 2008.

_____. Lei nº 11.124, de 18 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm.. Acesso em: 30 jan. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa Morar Melhor*. Brasília: Tribunal de Contas da União/Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Ministério das Cidades. CONFEA. *Plano Diretor Participativo: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: 2002.

_____. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CARDOSO, A. L. *Contextualização/caracterização*. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Política habitacional e a integração urbana de*

assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: 2007. p. 12-44.

CAMPOS, N. *A segregação planejada*. In: PAVIANI, A. (org.). *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

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

FARIAS, A. M. de S. M. *A habitação popular como política pública*. In: SEMINÁRIO MATO-GROSSENSE DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2., 2007, Cuiabá. *Anais...* Cuiabá: EdUFMT, 2007, p. 29-37.

FERREIRA, F. P. M; KRAN, F. S. *Qualidade de vida na cidade de Palmas: uma análise através de indicadores habitacionais e ambientais urbanos*. Texto para Discussão nº 39. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: 2007.

FOLZ, R. R. *Mobiliário na habitação popular – discussões de alternativas para melhoria da habitabilidade*. São Carlos: RiMa, 2003.

FORMIGA, G. *Entrevista concedida pela Arquiteta e Urbanista – Técnica da Gerência Interna de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, Subseção de Palmas*. Entrevistador: L. G. Junior. Palmas, 04 fev. 2008. Gravação digital.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informações: Belo Horizonte, 2006.

GONÇALVES, H. de A. *Manual de monografia, dissertação e tese: inclui exercício prático e normas de referências, citações e notas de rodapé – NBRs 14724/10520/6023 – 2002*. São Paulo: Avercamp, 2004.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

GOUVÊA, L. A. de C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*. Uma avaliação da ação governamental na área da habitação. São Paulo: Annablume, 1995.

_____. *Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social*. In: PAVIANI, A. (org.). *Brasília: moradia e exclusão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

_____. *Biocidade: conceitos e critérios para um desenho ambiental urbano, em localidades de clima tropical de planalto*. São Paulo: Nobel, 2002.

GRUPO QUATRO. *Termo de referência do plano diretor urbanístico de Palmas*.

Governo do Estado do Tocantins, 1988.

LANNON, C. P. de. *O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional*. 2006. 151 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. 2. ed. Traduzido por Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. 2. ed. Traduzido por Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MIRANDA, B. R. de S. *A luta pela moradia nas cidades brasileiras: história da ocupação da Quadra 1.306 Sul, em Palmas – TO*. [s.d.] 15 f. Artigo (Especialização em História) – Curso de Pós-Graduação em Realidade Brasileira a partir dos grandes Pensadores Brasileiros, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, [s.d].

MORENO, S. *Entrevista concedida pela Engenheira Civil – Técnica da Gerência Interna de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, Subseção de Palmas*. Entrevistador: L. G. Junior. Palmas, 04 fev. 2008. Gravação digital.

NASCIMENTO, J. B. *Conhecendo o Tocantins: história e geografia*. 5. ed. Goiânia: Asa Editora, 2007.

PALMAS. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 468 de 06 de janeiro de 1994. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do município, para fins urbanos. Palmas, TO: [s.n.], 1994.

_____. Prefeitura Municipal. Unidade Executora Municipal. *Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais*. Palmas, TO: [s.n.], 2001.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Cadastro Multifinalitário*. Palmas, TO: [s.n.], 2003.

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. *Caderno de revisão do Plano Diretor de Palmas*. Palmas, TO: [s.n.], 2004.

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. *Caderno de revisão do Plano Diretor de Palmas – Região Sul*. Palmas, TO: [s.n.], 2004.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Projeto social Mamédio*. Palmas, TO: [s.n.], 2005. Relatório Técnico Social.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Déficit habitacional de Palmas*. Palmas, TO: [s.n.], 2005. Relatório Técnico.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Relatório 2006 – Diretoria de Habitação*. Palmas, TO: [s.n.], 2006. Relatório Técnico.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Relatório da leitura técnica e comunitária – habitação*. Palmas, TO: [s.n.], 2006. Relatório Técnico.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Manual passo-a-passo Meu Teto Parceria*. Palmas, TO: [s.n.], 2007.

_____. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 155 de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º10.257, de 10 de julho de 2001. Palmas, TO: [s.n.], 2007.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Termo de Referência para contratação de consultoria. Palmas, TO: [s.n.], 2008.

_____. Prefeitura Municipal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Política Habitacional do município de Palmas*. Termo de Referência para contratação de consultoria. Palmas, TO: [s.n.], 2008.

PARENTE, E. F. *Regularização fundiária: uma proposta para o setor Machado Oeste*. 2007. 119 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.

PAVIANI, A. *A construção injusta do espaço urbano*. In: PAVIANI, A. (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

QUINTO JUNIOR, L. de P.; IWAKAMI, L. N. *O canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração*. In: PAVIANI, A. (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

- SACHS, C. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. Traduzido por Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- SANTOS, C. C. dos. *Proposta para a problemática dos assentamentos irregulares “Santa Bárbara”* – Taquaralto 5ª etapa, Palmas – TO, um estudo de caso. 2002. 115 f. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade do Tocantins, Palmas, 2001.
- SANTOS, Z. M.; STUMPF, R. *Habitação: novos enfoques e perspectivas*. In: PAVIANI, A. (org.). Brasília: moradia e exclusão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
- SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- SPOSITO, M. E. B. *Capitalismo e urbanização*. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- TRIANA FILHO, A. *Habitação popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais*. 2006. 154 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- VASCONCELOS, R. B. de H. *A sintaxe espacial como instrumento de análise da dualidade mórfica de Palmas*. 2006. 171 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- VIEIRA, L. A. *Projeto de pesquisa e monografia: o que é? como se faz?: normas da ABNT*. 2. ed. rev. – Curitiba: Ed. do Autor, 2004.
- XAVIER, F. O. R. *Palmas: uma capital para todos?* 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.