

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE GEOGRAFIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO GEOGRAFIA E GESTÃO DO TERRITÓRIO



DISPERSÃO URBANA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO:  
DILEMAS DO PODER LOCAL E DA SOCIEDADE EM PALMAS/TO

JOÃO APARECIDO BAZOLLI



UBERLÂNDIA/MG  
2012

**JOÃO APARECIDO BAZOLLI**

**DISPERSÃO URBANA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO: dilemas do  
poder local e da sociedade em Palmas/TO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de doutor em Geografia.

**Área de concentração:** Geografia e Gestão do Território.

**Orientadora:** Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares.

**Uberlândia/MG**  
**INSTITUTO DE GEOGRAFIA**  
**2012**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

B364d Bazolli, João Aparecido, 1957-  
2012 Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da  
sociedade em Palmas/TO / João Aparecido Bazolli. -- 2012.  
333 f.: il.

Orientadora: Beatriz Ribeiro Soares.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de  
Pós-Graduação em Geografia.  
Inclui bibliografia.

1. Geografia - Teses. 2. Expansão territorial - Teses. 3.  
Planejamento urbano - Palmas (TO) - Teses. 4. Cidades e vilas – Aspectos  
ambientais - Palmas (TO) – Aspectos ambientais – Teses. I. Soares, Beatriz  
Ribeiro. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação  
em Geografia. III. Título.

---

CDU: 910.1

# UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

João Aparecido Bazolli

**Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em  
Palmas/TO**

Beatriz Ribeiro Soares

- Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares (Orientadora - IG/UFU)

Jean C. Holt

Prof. Dr. Jean Carlos Rodrigues (UFT)

Genilda Alves Bernardes

Profa. Dra. Genilda Bernardes (Unievangelica/Anápolis-GO)

Denise Labrea Ferreira

Profa. Dra. Denise Labrea Ferreira (UFU)

Maria Eliza Alves Guerra

Profa. Dra. Maria Eliza Alves Guerra (UFU)

Data: 13/11/2012

Resultado: APROVADO COM LOUVOR

Ao meu pai, João Bazolli, *in memoriam*, que  
me ensinou os valores humanos, sobretudo, o  
respeito pelas pessoas e a busca pela justiça.

## **AGRADECIMENTOS**

---

A Deus e a todos que, diretamente ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

À Professora Doutora Beatriz Ribeiro Soares, pela atenção, compreensão e superação no trabalho de orientação.

Aos colegas da Prefeitura Municipal de Palmas, pelo pronto atendimento aos pedidos e solicitações de dados e informações extremamente úteis ao estudo.

Aos colegas dos Movimentos Sociais, do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, do Comitê “Em defesa da Cidade” e das entidades que participaram ativamente das atividades que subsidiaram este estudo, por entender o seu espírito e estar sempre pronto com entusiasmo para colaborar com sugestões e propostas.

Aos colegas e professores do Programa de Doutorado em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, pelo constante incentivo, mesmo diante das adversidades e dificuldades que foram transpostas no transcorrer do curso.

Aos colegas da Universidade Federal do Tocantins, pelo incentivo e contribuição ao estudo, ao grupo do curso de direito e do Núcleo de Estudos Contemporâneos, que suportaram as tensões resultantes da pressão existente no decorrer do processo de construção do trabalho.

Aos meus familiares, à filha Roberta, à neta Luiza e à mãe Abília, pelo incentivo, em especial à minha esposa Rita, que suportou a ausência e falta de atenção, e ao filho Rodrigo, pela sua contribuição efetiva na condução do trabalho.

Aos amigos, aos colegas que auxiliaram na formatação e revisão do trabalho e às inúmeras pessoas anônimas que atenderam prontamente aos pedidos de informações e dados dos mais diversos órgãos e entidades.

*“A cidade não é problema; cidade é solução”.*  
*(LERNER, 2010 , p. 2).*

## **RESUMO**

---

O fenômeno da expansão urbana sob o invólucro do desenvolvimento econômico, associado ao crescimento desordenado e à urbanização dispersa, encontra-se presente na realidade das cidades brasileiras. Este estudo investigou as relações deste fenômeno sob a perspectiva econômica, social, ambiental, jurídica e política, por entender a relevância do debate sob a ótica de cidades sustentáveis, e propôs estratégias que têm a pretensão de serem inovadoras para Palmas, para o controle e a contenção do seu avanço urbano à luz dos planos nacionais e locais, na área de desenvolvimento urbano. O estudo foi formulado a partir da constatação de que o fenômeno da dispersão urbana está instalado em Palmas e, mesmo assim, existe o interesse imobiliário em expandir o perímetro urbano da cidade. Objetivou-se, com o estudo, analisar os reflexos deste fenômeno nas dimensões teórica e prática, concebidas a partir do reconhecimento de uma nova "ordem urbanística" brasileira, sob a perspectiva do constitucionalismo contemporâneo e das normas relativas ao ordenamento territorial, no esforço de criticar o olhar distorcido lançado pelo poder público municipal sobre os instrumentos da gestão democrática da cidade. Justificou-se o estudo pela contribuição na análise dos desafios da concretização da urbanização sustentável, por realizar um debate crítico sobre a maneira do uso dos instrumentos de gestão participativa e pelas proposições apresentadas, que foram extraídas de uma perspectiva histórica a partir da análise do plano original da cidade, de discussões participativas acerca do tema e de ações efetivadas pela práxis, no esforço de reforçar a importância da ampla negociação na disputa de território, como medida para uma possível redução do tratamento judicial, comumente dado à questão. O estudo enfocou a possível sustentabilidade urbana de Palmas, em contradição à coesão territorial demonstrada pelo crescimento urbano desordenado, embora o seu planejamento urbano tenha se fundamentado em modelos tradicionais. A metodologia aplicada consistiu na pressuposição de uma realimentação incessante entre os conceitos relacionados à questão urbana e as observações empíricas do processo de discussão do território em Palmas, introduzindo no contexto a reflexão de uma nova realidade possível. Concluiu-se que, por razões econômicas e políticas, os gestores não exercem controle sobre a expansão urbana das cidades. Os debates sobre Plano-diretor de cidades resultam comumente em impasse e desaguam no poder judiciário, denotando a fragilidade na tentativa da aplicação dos instrumentos da gestão democrática da cidade. Nota-se a falta de preparo técnico e de

ambiente propício à realização deste verdadeiro embate, que envolve a disputa do território pelos interessados em garantir sua fatia no espaço urbano. Como resultado, o estudo demonstrou que as estratégias utilizadas – de esforço unidirecional e amplo debate local sobre o fenômeno – foram consideradas primordiais para evitar as imposições políticas de um crescimento desordenado da cidade. O estudo apresentou propostas, conforme as particularidades do presente e heranças do passado, que indicam possibilidades para uma realidade possível para a futura urbanização de Palmas.

**Palavras-chave:** Dispersão urbana. Expansão urbana. Cidades sustentáveis. Gestão. Planejamento urbano

## **ABSTRACT**

---

The urban expansion phenomenon seen from an economic development point of view, linked to its disorganized and dispersed growth, is found into Brazil cities reality. This paper investigated these phenomenon relations under the economic, social, environmental, legal and political points of view, understanding the importance of this subject under the sustainable cities perspective, and it came up with strategies that can become innovative solution to Palmas and to its expansion control, in the light of nationals and local plans, when urban development is concerned. This study was formulated once was noticed that the urban dispersion phenomenon has been installed in Palmas and the housing market keeps expanding the urban perimeter of the city. This work aim to analyze the consequences of this phenomenon in the theoretical and practical fields, created when a new “urban order” was recognized in our country. It will be done under the contemporary constitutionalism and from the standpoint of territorial ordering laws and rules, in the effort to criticize the current way of managing the public tools democratically. This paper was justified due to its contribution in the sustainable urbanization implementing analysis, for discussing critically the uses of participatory management and the other propositions presented, which were extracted from a historical perspective based on the original plan of Palmas city, participative discussion about the subject and from actions accomplished by the daily praxis, in an effort to reinforce the importance of a healthy discussion when disputing a territory, attempting to reduce the need of law in this kind of issues. This study focused in the possible sustainability of Palmas, in contradiction to the territorial cohesion showed by the disordered urban growth, although its urban planning was based on traditional models. The applied methodology consisted into a continuous feedback among all the concepts related to the urban concepts and Palmas territorial discussions empiric observations, introducing them into the idea of a possible new reality for the city. Concluding, it was noticed that for economic and political reasons, the managers do not take control on the expansion of the city. All the discussions about the Master Plan of cities, usually end in disagreement and go straight to the judicial system, letting clear how fragile the management is when trying to using its tools. It is noticeable the lack of technical preparation and the absence of a right environment when looking to overcome the conflicts among those who are interested in make sure they will have their land slice into the urban space.

As a result, this study showed that the strategies used – unidirectional effort and wide local discussion about the phenomenon – were considered of first order to avoid the political impositions of a disordered growth of the city. The paper presented proposals, considering the particularities of the present and the legacy from the past, indicating possibilities for a new urbanization reality in Palmas.

**Key-words:** Urban Dispersion. Urban Expansion. Sustainable Cities. Management. Urban Planning.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Figura 1</b> - Falanstério de Fourier: planta esquemática (1841).....  | 38  |
| <b>Figura 2</b> - Falanstério de Fourier: secção esquemática (1841).....  | 39  |
| <b>Figura 3</b> - <i>Avenue de l'Opéra</i> : planta (1841).....   | 40  |
| <b>Figura 4</b> - Paris: proposta de planta apresentada por Le Corbusier (1925).....  | 41  |
| <b>Figura 5</b> - Proposta de três estabelecimentos humanos apresentada por Le Corbusier (1947).....                                | 43  |
| <b>Figura 6</b> - Espaços vivido, percebido e concebido: esquema explicativo da relação proposta por Lefebvre (1974).....           | 48  |
| <b>Figura 7</b> - Cidade-Jardim: esquema proposto por Ebenezer Howard (1996).....   | 50  |
| <b>Figura 8</b> - Três "forças" de atração da população (2009).....   | 51  |
| <b>Figura 9</b> - Os núcleos compactos e de uso misto da cidade (2001).....   | 77  |
| <b>Figura 10</b> - Brasil: evolução das oito metas do milênio (2007).....   | 100 |
| <b>Figura 11</b> - Brasil: relação entre a forma adequada e inadequada da destinação final dos resíduos sólidos urbanos (2009)..... | 124 |
| <b>Figura 12</b> - Brasil: divisão modal por modo de transporte e classe de população das cidades (2007).....                       | 129 |
| <b>Figura 13</b> - Brasil: viagens diárias por classificação modal e classe de população das cidades (2007).....                    | 129 |
| <b>Figura 14</b> - Ciclo de vida das tecnologias de mobilidade urbana (2011).....   | 134 |
| <b>Figura 15</b> - Brasil: percentual de municípios que possuem Plano Diretor, por região (2008).....                               | 140 |
| <b>Gráfico 1</b> - Brasil: relação entre densidade demográfica e custo de urbanismo per capita em capitais selecionadas (2005)..... | 177 |
| <b>Figura 16</b> - Representação do rápido crescimento urbano e industrial do século XIX (1829).....                                | 186 |
| <b>Figura 17</b> - Espaços rurais: tipologias (2008).....   | 188 |
| <b>Figura 18</b> - Palmas: malha viária do Plano Urbanístico original (1988).....   | 199 |
| <b>Figura 19</b> - Palmas: parques lineares e sustentabilidade ambiental (1988).....  | 200 |
| <b>Figura 20</b> - Palmas: espaços públicos e privados (1988).....  | 201 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Figura 21</b> - Palmas: crescimento em fita leste/oeste (1988).....   | 202 |
| <b>Figura 22</b> - Palmas: áreas de expansão urbana (1988).....  | 203 |
| <b>Figura 23</b> - Palmas: eixo de transporte urbano (1988).....   | 204 |
| <b>Figura 24</b> - Palmas: estações de transporte urbano, que constituem o Corredor Estrutural Eixão (2009).....                                 | 230 |
| <b>Figura 25</b> - Palmas: escola de tempo integral “Eurides Ferreira de Melo” (2011).....   | 236 |
| <b>Gráfico 2</b> - Palmas, Tocantins e Brasil: estabelecimentos de saúde (2010).....   | 239 |
| <b>Figura 26</b> - Palmas: localização de Glebas vazias– Arsos–Raio de 4Km -(2012).....  | 248 |
| <b>Figura 27</b> - Palmas: extensão da região norte (2012).....  | 258 |
| <b>Figura 28</b> - Palmas: Graciosa, orla I (2012).....  | 269 |
| <b>Figura 29</b> - Palmas: desenho temático dos parques lineares (2012).....   | 303 |
| <b>Figura 30</b> - Palmas: proposta de terminal para transporte urbano (2012).....   | 304 |
| <b>Figura 31</b> - Palmas: proposta de mobilidade com integração de transporte público e bicicleta e acesso a ciclovias e bicletário (2012)..... | 304 |
| <b>Figura 32</b> - Palmas: proposta de ginásio para prática de ginástica olímpica (2012).....  | 307 |
| <b>Figura 33</b> - Palmas: projeto de reurbanização do Taquaralto (2012).....  | 308 |
| <b>Figura 34</b> - Palmas: proposta de espaço público de socialização (2012).....  | 309 |

## LISTA DE TABELAS

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabela 1</b> - Subsistemas urbanos: participação média percentual das diferentes partes nos custos totais (1987).....              | 174 |
| <b>Tabela 2</b> - Palmas: custo médio das redes urbanas em função da densidade (1987).....  | 175 |
| <b>Tabela 3</b> - Palmas: custo por usuário das redes urbanas no nível urbano para as cidades de porte médio (1987).....              | 176 |
| <b>Tabela 4</b> - Palmas: lançamento de loteamentos (1991).....   | 207 |
| <b>Tabela 5</b> - Palmas: Produto Interno Bruto (PIB) total convertido em milhões de reais (2010).....                                | 212 |
| <b>Tabela 6</b> - Palmas, Araguaína e Gurupi: Índice de Potencial de Consumo - IPC (2009-2012).....                                   | 213 |
| <b>Tabela 7</b> - Palmas: salário médio distribuído nas diversas atividades econômicas (2008).....                                    | 214 |
| <b>Tabela 8</b> - Palmas: empresas (2007-2009).....   | 215 |
| <b>Tabela 9</b> - Palmas: receita da Prefeitura, em reais - R\$ (2011).....   | 217 |
| <b>Tabela 10</b> - Palmas: produção agrícola (2010).....  | 218 |
| <b>Tabela 11</b> - Palmas: produção pecuária de Palmas (2010).....  | 219 |
| <b>Tabela 12</b> - Palmas: movimento operacional do aeroporto (2012).....   | 223 |
| <b>Tabela 13</b> - Palmas: produção habitacional (2005-2010).....   | 235 |
| <b>Tabela 14</b> - Palmas: localização e número de estabelecimentos escolares municipais e estaduais (2010).....                      | 237 |
| <b>Tabela 15</b> - Palmas: localização e número dos centros municipais de educação infantil (2011).....                               | 237 |
| <b>Tabela 16</b> - Palmas: setor e quantidade de leitos disponíveis no Hospital Geral (2011).....                                     | 242 |
| <b>Tabela 17</b> - Palmas: setor e quantidade de leitos disponíveis no Hospital e Maternidade Dona Regina Siqueira Campos (2011)..... | 243 |
| <b>Tabela 18</b> - Palmas: quantidade de leitos por setor no Hospital Infantil Hugo Rocha da Silva (2011).....                        | 245 |

## LISTA DE QUADROS

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Quadro 1</b> - Brasil: histórico da legislação sobre gestão dos resíduos sólidos (2012).....                                   | 125 |
| <b>Quadro 2</b> - Palmas: síntese sobre os instrumentos aplicáveis no Programa de Regularização Fundiária Sustentável (2012)..... | 151 |
| <b>Quadro 3</b> - Ferrovia Norte-Sul Tramo Norte: localização das estações (2011).....  | 228 |
| <b>Quadro 4</b> - Brasil: tarifas de ônibus nas capitais brasileiras e Distrito Federal (2011).....                               | 231 |
| <b>Quadro 5</b> - Palmas: linhas de transporte público urbano por ônibus (2007).....  | 232 |
| <b>Quadro 6</b> - Palmas: novas Unidades de Saúde da Família (2011).....  | 240 |
| <b>Quadro 7</b> - Palmas: síntese do parecer após a análise das alterações do Plano Diretor Participativo (2012).....             | 277 |

## **LISTA DE FOTOS**

---

|   |     |
|---|-----|
| <b>Foto 1</b> - Palmas: aeroporto (2012).....   | 222 |
| <b>Foto 2</b> - Palmas: terminal rodoviário (2012).....   | 225 |
| <b>Foto 3</b> - Palmas: Hospital Geral (2012).....  | 241 |
| <b>Foto 4</b> - Palmas: Hospital e Maternidade Dona Regina Siqueira Campos (2012).....                        | 243 |
| <b>Foto 5</b> - Palmas: Hospital Infantil Hugo Rocha da Silva (2012).....                                     | 244 |
| <b>Foto 6</b> - Palmas: sessão da Câmara (2011).....  | 279 |
| <b>Foto 7</b> - Palmas: reunião de constituição do comitê em defesa da Cidade (2012).....                     | 280 |
| <b>Foto 8</b> - Palmas: evento “Cidades Sustentáveis: Palmas em Foco” (2012).....                             | 281 |
| <b>Foto 9</b> - Palmas: participação das pessoas no evento “Cidades Sustentáveis: Palmas em Foco” (2012)..... | 282 |

## **LISTA DE MAPAS**

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Mapa 1-</b> Palmas (TO): localização (2012).....                            | 24  |
| <b>Mapa 2 -</b> Palmas (TO): ocupações irregulares (2012).....                 | 149 |
| <b>Mapa 3 -</b> Palmas (TO): densidade demográfica (2010).....                 | 172 |
| <b>Mapa 4 -</b> Palmas (TO): ocupação urbana (1989-2010).....                  | 206 |
| <b>Mapa 5 -</b> Palmas (TO): multimodalidade em transporte (2012).....         | 221 |
| <b>Mapa 6 -</b> Ferrovia Norte-Sul (2012).....                                 | 227 |
| <b>Mapa 7 -</b> Palmas (TO): perímetro urbano/expansão urbana (2007-2011)..... | 265 |
| <b>Mapa 8 -</b> Palmas (TO): setor Santo Amaro (2012).....                     | 272 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

---

ABRELPE - Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais  
AIR - Área de Influência das Rodovias  
AMH - Avaliação e Monitoramento da Habitação  
ANPUR - Agência Nacional de Planejamento Urbano  
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APA - Área de Proteção Ambiental  
APM - Áreas de Proteção aos Mananciais  
APP - Áreas de Proteção Permanente  
ARSO - Arco Residencial Sudoeste  
ASCOP - Assessoria de Comunicação de Palmas  
ASSEMP – Associação dos Serviços Municipais de Palmas  
ATTM - Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade  
BRT - Bus Rapid Transit  
CAD - Computer Aided Design  
CAPS - Centro de Atenção Psicossocial  
CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Tocantins  
CDUHP - Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas  
CEAB - Centro de Estudos de Arquitetura da Bahia  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CEO - Centro Odontológico  
CMEI - Centros Municipais de Educação Infantil  
CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde  
CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana  
CNU - Congresso do Novo Urbanismo  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21  
CREA - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura  
CRECI - Conselho Regional dos Corretores Imobiliários  
CUT - Central de Utilidades  
DI - Desenvolvimento Institucional

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança  
FCA - Ferrovia Centro Atlântica  
FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FMP - Fundo de Participação dos Municípios  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNS-TM - Ferrovia Norte Sul - Tramo Norte  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
GPAU - Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano  
GRISS GIS - Geographic Resources Analysis Support System  
HBB - Habitar Brasil BID  
HGP - Hospital Geral de Palmas  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária  
IOP - Instituto Ortopédico de Palmas  
IPC - Índice de Potencial de Consumo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte  
ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MDG - Millennium Development Goals  
MDG - Monitor Track Learn Support  
MDM - Metas de Desenvolvimento do Milênio  
MEC - Ministério da Educação  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MP - Medida Provisória  
MPF - Ministério Público Federal

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMS - Organização Mundial da Saúde  
ONG - Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social  
PHIS - Programa Habitação de Interesse Social  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico  
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social  
PME - Pequenas e Médias Empresas  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação  
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana  
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima  
PNOT - Política Nacional de Ordenação do Território  
PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil  
PNRH - Plano Nacional de Recursos Hídricos  
PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos  
PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA - Plano Plurianual  
PPCS - Plano Nacional de Produção e Consumo Sustentável  
CPD - Casa para Portadores de Deficiência  
PSF - Programa Saúde da Família  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

RSU - Resíduos Sólidos Urbanos  
SAMU - Serviço de Atendimento Móvel de Urgência  
SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação  
SETURB - Sindicato dos Empresários de Transporte Coletivos Urbanos  
SI - Sistema de Informação  
SIC - Secretaria de Indústria e Comércio  
SINDUSCON/TO - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Tocantins  
SINIR - Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos  
SINISA - Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico  
SMAC - Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle  
SMAV - Serviço Municipal de Apoio ao Voluntariado  
SNH - Sistema Nacional de Habitação  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UFT - Universidade Federal do Tocantins  
UHE - Usina Hidrelétrica  
UNCED - Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
UPA - Unidade de Pronto Atendimento  
USF - Unidade de Saúde da Família  
UTI - Unidade de Terapia Intensiva  
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S. A.  
VIACAP - Viação Capital  
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Introdução.....</b>   | 23  |
| <b>Capítulo 1 - A cidade na contemporaneidade: escolas dos pensamentos da questão urbana; reforma urbana; sustentabilidade e dispersão urbana.....</b> | 35  |
| 1. As “Escolas” no pensamento urbano brasileiro.....   | 35  |
| 1.1. A Escola Alemã.....   | 35  |
| 1.2. A Escola Francesa.....  | 37  |
| 1.3. A Escola Anglo-saxônica do Reino Unido.....   | 49  |
| 1.4. A Escola de Chicago.....  | 53  |
| 1.5. O urbanismo e a reforma urbana no Brasil.....   | 61  |
| 1.5.1. Algumas considerações sobre o Urbanismo brasileiro.....   | 68  |
| 1.6. Cidades sustentáveis.....   | 70  |
| 1.7. A cidade compacta e a cidade dispersa: a vantagem do modelo multifuncional e compacto.....  | 81  |
| <b>Capítulo 2 - Novos instrumentos de gestão das cidades: normas, planos e políticas.....</b>  | 95  |
| 2.1. A Agenda 21 e as metas do milênio.....  | 95  |
| 2.1.1. Agenda 21.....  | 95  |
| 2.1.2. As metas do milênio.....  | 98  |
| 2.2. A Agenda 21 e as metas do milênio: questões urbanas.....  | 100 |
| 2.3. A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a legislação urbanística e ambiental como instrumento de democracia e participação popular.....    | 103 |
| 2.3.1. Histórico da Legislação Urbana no Brasil.....   | 103 |
| 2.3.2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....   | 106 |
| 2.3.3. O Estatuto da Cidade: algumas considerações.....  | 107 |
| 2.3.4. Norma ambiental urbana.....   | 111 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.4.Os planos e políticas como instrumentos da reforma urbana e gestão das cidades.....    | 114 |
| 2.4.1. Planos e políticas Nacionais.....   | 114 |
| 2.4.1.1. Política e Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano.....                          | 114 |
| 2.4.1.2. Política e Plano Nacional de Habitação.....                                       | 119 |
| 2.4.1.3. Política e Plano Nacional de Resíduos Sólidos.....                                | 122 |
| 2.4.1.4. Política e Plano Nacional de Mobilidade Urbana.....                               | 128 |
| 2.4.1.5. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.....                                 | 135 |
| 2.5. Planos locais.....  | 138 |
| 2.5.1. Plano Diretor.....  | 138 |
| 2.5.2. Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas.....                         | 143 |
| 2.5.3. Orçamento Participativo.....  | 151 |
| 2.6. Planos estratégicos.....  | 155 |
| <br><b>Capítulo 3 - Reflexos sociais, econômicos e ambientais da dispersão urbana.....</b> | 164 |
| 3.1. Elementos do custo de urbanização na cidade dispersa e vazia.....                     | 164 |
| 3.1.1. Desenho urbano.....   | 164 |
| 3.1.2. Densidade urbana.....   | 166 |
| 3.2. Custo de urbanização.....   | 173 |
| 3.3. A mobilidade urbana voltada para o transporte motorizado individual.....              | 179 |
| 3.4. A dispersão das cidades em confronto aos espaços rurais.....                          | 185 |
| 3.5. As dimensões sociais e espaciais da cidade.....                                       | 189 |
| 3.6. O processo de segregação do espaço para ricos e pobres.....                           | 192 |
| <br><b>Capítulo 4 - Palmas: ontem e hoje.....</b>  | 197 |
| 4.1. A cidade de ontem, seu Plano Urbanístico original, sua implantação e ocupação.....    | 197 |
| 4.2. A cidade de hoje: contextualização das funções básicas.....                           | 209 |
| 4.2.1. Nível geral de desenvolvimento econômico de Palmas.....                             | 210 |
| 4.2.2. Produto Interno Bruto (PIB) de Palmas.....  | 211 |
| 4.2.3. Salários médios de Palmas.....  | 213 |
| 4.2.4. Arrecadação de impostos em Palmas.....  | 216 |
| 4.2.5. Atividades produtivas de Palmas.....  | 218 |
| 4.3. Palmas: transporte e modais.....  | 220 |
| 4.3.1. Transporte aeroviário.....  | 222 |
| 4.3.2. Transporte rodoviário.....  | 223 |

|  |            |
|--|------------|
| 4.3.3. Transporte ferroviário.....   | 225        |
| 4.3.4. Transporte público coletivo urbano.....   | 228        |
| 4.4. Pavimentação na cidade.....   | 232        |
| 4.5. Habitação.....  | 234        |
| 4.6. Educação.....   | 236        |
| 4.7. Saúde.....  | 238        |
| 4.8. O arranjo espacial da cidade: vazios urbanos e a densidade urbana.....  | 245        |
| 4.9. A dinâmica do mercado imobiliário: o mercado de solos e a especulação imobiliária...  | 249        |
| <b>Capítulo 5 - Dimensões políticas, jurídicas e sociais da dispersão urbana em Palmas...</b>  | <b>261</b> |
| 5.1. A proposta de alteração do Plano Diretor e a disputa pelo território.....   | 261        |
| 5.2. A análise jurídica do processo legislativo.....   | 289        |
| <b>Considerações finais - A busca da sustentabilidade em Palmas com o fortalecimento do presente: dilemas do poder e da sociedade.....</b> | <b>296</b> |
| <b>Referências.....</b>  | <b>314</b> |

## INTRODUÇÃO

---

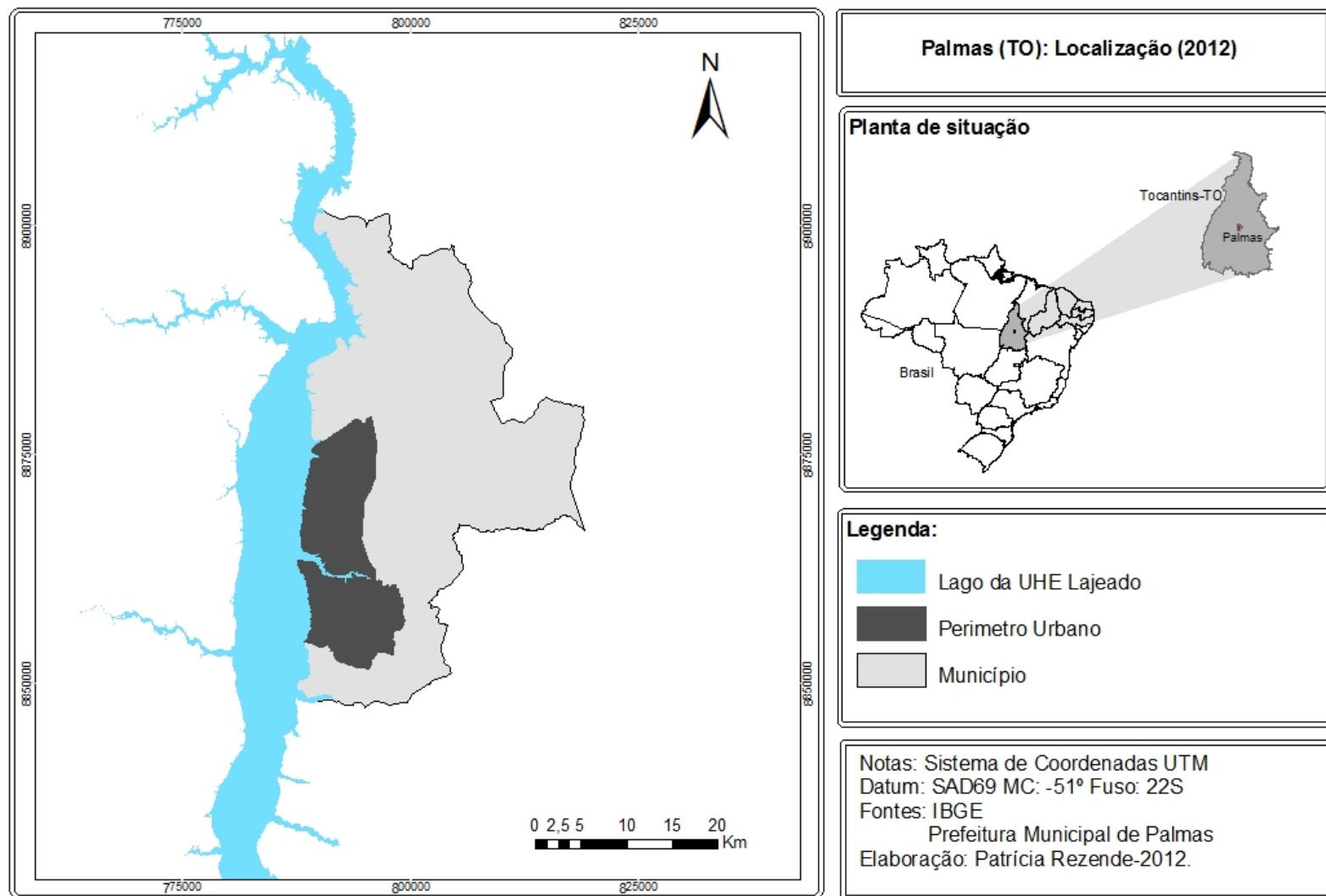
Este estudo realiza um esforço para entender a dispersão urbana de Palmas, capital do Estado do Tocantins. É uma cidade planejada que apresenta sérios problemas urbanos resultantes do crescimento desordenado e dos vazios urbanos, com reflexo direto no custo de urbanização. Ao longo do seu processo de ocupação, a cidade mostrou que a dispersão e os vazios urbanos revelaram-se contraditórios em relação à proposta dos planejadores, já que a urbanização concentrada e adensada tornou-se utópica.

Palmas, instalada há 23 anos, localiza-se na mesorregião oriental do Tocantins e conta com uma área de 2.218,937 km<sup>2</sup>. As coordenadas geográficas - latitude e longitude - da cidade são, respectivamente, -10° 12' 46" e -48° 21' 37" (Mapa 1). A altitude média é de 280 metros acima do nível do mar. Ao norte, limita-se com o município de Tocantínia e, ao sul, os municípios limítrofes são Porto Nacional e Monte do Carmo. A leste, faz divisa com Aparecida do Rio Negro e, a oeste, com Paraíso do Tocantins (IBGE, 2010).

A população de Palmas é de 228.297 habitantes (IBGE, 2010). Desse total, 222.000 residem na área urbana, o que representa 97,12% da população do município. O Plano Urbanístico de Palmas de 1989 definiu o perímetro urbano em 110,8 km<sup>2</sup> e, a partir de então, sofreu diversas alterações.

A ideia deste trabalho teve origem no ano de 2007, quando concluí meu mestrado em Ciências do Ambiente pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). A pesquisa realizada teve como tema central a relação entre os vazios urbanos de Palmas e o custo de urbanização da cidade e representou, nitidamente, um projeto utópico de resistência à dispersão urbana. A pesquisa foi formulada quando compreendi que o estudo poderia contribuir para o estabelecimento de políticas públicas de contenção da cidade, dada sua ousada proposta de sugerir a redução do perímetro urbano de Palmas.

Esta proposta resultou da análise da cidade cuja implantação baseou-se em um modelo de ocupação desordenado que atendia a interesses políticos e imobiliários. Tais condições eram vivenciadas à época da realização da pesquisa de mestrado, momento em que o Plano Diretor Participativo de Palmas estava sendo elaborado.



Na análise do diagnóstico do Plano Diretor e, posteriormente, nas diversas audiências públicas realizadas para a elaboração do documento, foi possível constatar um incômodo uníssono: a “dispersão urbana”. Este problema tinha como consequência os vazios urbanos na cidade, fator que se destacou, a partir de então, como uma questão central nos debates. A dispersão urbana era apontada como a causadora do caos urbano da cidade, produzindo reflexos diretos na infraestrutura, no transporte urbano, dentre outras áreas.

Com minha pesquisa acadêmica, pude detectar o interesse da sociedade em evitar a dispersão urbana. Assim, o primeiro passo era a contraposição à Lei Complementar nº 52, de 21 de janeiro de 2004, que aglutinava a zona de expansão norte de Palmas ao perímetro urbano da cidade, multiplicando loteamentos aprovados naquela região, embora estivessem entremeados por produtores rurais. Portanto, não havia dúvidas de que esta Lei precisava ser revogada no processo de aprovação do Plano Diretor.

Naquele momento, a preocupação central do debate era a irracionalidade que parecia presidir a dinâmica urbana, visto que a possibilidade de realização de um desenvolvimento sustentável no espaço da cidade estava comprometida. Os estudos técnicos mostravam que tal dinâmica causava prejuízos à cidade e a própria população não via necessidade na integração da área de expansão norte ao perímetro urbano, especialmente pela manifestação dos pequenos produtores rurais daquela área. Esses, além de serem prejudicados pela impossibilidade da obtenção de financiamentos rurais oferecidos pelo governo, ainda pagavam seus tributos urbanos com valores superiores aos rurais.

A partir destas constatações e por entender que poderia contribuir no processo de contenção da cidade, envolvi-me com as discussões do Plano Diretor de Palmas. Tinha esperança e, sobretudo, pretensão de dar contribuições que pudessem emprestar maior racionalidade à gestão e à produção do espaço urbano da cidade.

Com o objetivo de entender o processo de crescimento desordenado de Palmas, respaldei os estudos do mestrado no intenso processo de urbanização do Brasil ocorrido entre 1950 e 1980. Tal processo foi resultante do expressivo êxodo rural e desencadeou diversos problemas sociais graves, tais como a exclusão social, a segregação ambiental e socioespacial e a fragmentação do espaço urbano.

Apesar dos debates esparsos realizados pelo movimento de Reforma Urbana em momentos de referência e da busca pela organização social e ordenamento urbano, foi somente após a Constituição Federal de 1988 - com a constitucionalização da política urbana - que os problemas urbanos levaram ao reconhecimento da importância do direito à cidade e da função social da propriedade.

De qualquer maneira, o contexto mostra uma nova proposta de planejamento urbano, que representa um instrumento de Reforma Urbana, com o olhar voltado para as demandas da sociedade e dos movimentos populares localizados nos principais centros urbanos do país. Tal proposta é designada como “urbanismo democrático”, que visava colocar em prática novos conceitos e metodologias sobre a gestão do solo urbano, com caráter distributivo e forte apelo legal.

Esta nova proposta se fortaleceu com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, o qual regulamentou a exigência constitucional de atendimento da função social da propriedade urbana e da cidade.

A partir da inserção neste contexto histórico e da aproximação ocorrida durante as conferências municipais das cidades, fui atraído pela utopia deste novo urbanismo, com o olhar na neutralização da tendência de alargamento dos interesses privados na ocupação da cidade. Passei a frequentar, como pesquisador, as atividades desenvolvidas para a construção do Plano Diretor Participativo de Palmas, momento em que me aproximei dos representantes dos movimentos populares locais.

Nesta perspectiva, foram realizadas diversas atividades. Dentre elas, pode-se destacar a realização de um curso de pós-graduação *lato sensu* com a finalidade de qualificar os técnicos da Prefeitura de Palmas e os representantes da comunidade envolvidos no processo de elaboração do Plano Diretor. A finalidade era de que o debate sobre as temáticas discutidas durante o processo de elaboração fosse produzido com qualidade. Neste curso, que foi referenciado pelo Ministério das Cidades como boa prática, estive responsável pela disciplina Direito Urbanístico. Pode-se concluir que os professores e os alunos vivenciaram intensa troca de conhecimento, com o desenvolvimento de atividades de campo, produção de textos e discussões técnicas realizadas com as lideranças dos movimentos populares.

Concluí o programa de mestrado no primeiro semestre de 2007 e, no semestre subsequente, foi concluído o Plano Diretor de Palmas. As discussões teóricas realizadas nas reuniões temáticas contribuíram para o fortalecimento da abordagem sobre a redução do perímetro urbano. A audiência pública que encerrou o processo de elaboração do Plano Diretor foi realizada em três dias e teve a presença diária de, aproximadamente, 700 representantes, agentes e atores que estavam envolvidos no processo. A partir da experiência acumulada e do amplo debate realizado durante o processo de construção do Plano Diretor, foi possível elevar o nível da proposta apresentada, que se resume na seguinte ideia: a “cidade que queremos”.

É importante salientar que o documento produzido como resultado final da audiência pública e que foi encaminhado à Câmara de Vereadores de Palmas ratificou o interesse da sociedade, pois consignou o pedido de redução do perímetro urbano da cidade. Tal documento estabelecia que a área urbana na zona de expansão norte retornasse à função rural, ou seja, a referida área voltaria à condição da qual não deveria ter saído. Esperava-se, portanto, a aprovação do projeto de lei pela Câmara de Vereadores, condição que revogaria a lei expansionista anterior.

Entendemos que o nosso trabalho de pesquisa colaborou como subsídio à decisão popular, pois a cidade não poderia manter uma extensão que se apresentava insustentável em termos econômicos, sociais e ambientais.

A Câmara de Vereadores de Palmas tentou criar resistência à demanda pela redução do perímetro urbano. Dessa maneira, realizou novas reuniões com representantes da sociedade civil organizada e gerou novos debates acerca deste tema considerado polêmico.

Como fato interessante e marcante, destaco que fui convidado a emitir parecer acerca de alguns pontos que os vereadores consideravam controvertidos, dentre eles, a redução do perímetro urbano. O parecer emitido revelou a necessidade da redução do perímetro urbano, em face do alto custo de urbanização. Demonstrava o modelo de expansão diversa e outras questões que fundamentavam a medida, obviamente respaldadas na pesquisa que acabara de realizar.

Nesta perspectiva, com os elementos necessários para a votação, o processo legislativo foi colocado em pauta pelos vereadores. Após os trâmites legais, o processo foi transformado na Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007. Tal lei constitui-se no Plano Diretor Participativo do município de Palmas que, em seu bojo, reduziu definitivamente o perímetro urbano da cidade.

Porém, nestes últimos cinco anos, o tema Plano Diretor - a partir da perspectiva de expansão urbana - continuou, progressivamente, a ser abordado pelos grupos econômicos como um entrave ao crescimento do mercado imobiliário. Diante da forte pressão, o governo municipal não conseguiu promover ações concretas para a implantação integral do Plano Diretor. Dessa maneira, não encaminhou as leis específicas à Câmara Municipal, as quais regulamentariam as diretrizes e possibilitariam a implantação dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade.

Em 2011, o debate sobre os limites do perímetro urbano de Palmas voltou à tona, devido à forte pressão política orquestrada pelo setor imobiliário, que tinha o objetivo de reincorporar a área “perdida” da região norte ao perímetro da cidade. Acrescenta-se a essa

questão o forte *lobby* de setores econômicos interessados em incorporar ao pacote de expansão uma nova área localizada no setor leste da cidade. Tal área era ocupada pela elite local, por meio de loteamentos irregulares. Pondera-se que o local em questão é cortado por barreira física (rodovia estadual) e funciona como um escudo para área de fragilidade ambiental.

Analizando que esta medida dispersaria ainda mais a cidade e considerando a grande área de vazios urbanos existentes em sua região central, buscamos, com este estudo, compreender a expansão urbana de Palmas sob a perspectiva geopolítica da cidade planejada. O objeto deste estudo é a disputa dos atores e agentes interessados pelo espaço na cidade. Tal disputa é travada por dois grupos: de um lado, o mercado imobiliário impõe a expansão urbana por intermédio de um grupo de vereadores, os quais se colocam como supostos defensores da população. De outro lado, há um grupo de resistência, representado pelos agentes e atores contrários à medida. Diante dessa divisão de ideias, a mídia local e a população definiram os grupos como “favoráveis à expansão urbana” e “contrários à expansão urbana”.

A questão central que emergiu da problemática supracitada foi a constatação de que a força hegemônica capitalista, ocorrida sob a influência das forças econômicas e políticas e representada no estudo pelo mercado imobiliário, desviou-se do *locus* de embate em que deveria ocorrer o confronto pela disputa do espaço urbano. Estes espaços são designados pelas audiências públicas e pelos debates produzidos com os conselhos representativos e técnicos especializados em questões urbanas.

Ao invés da temática vir para a arena competente, os vereadores utilizaram mecanismos equivocados no sentido de verem atendidos os seus interesses. Assim, ocorreu a apropriação do espaço em disputa, embora não tenham ampliado o perímetro urbano da cidade, sem que o legítimo embate coletivo fosse realizado, criaram novas leis transformando espaços públicos dentro do perímetro urbano em privados. Portanto, a atitude de buscar aprovar a lei pela qual a população se mostrou contrária, desde a aprovação do Plano Diretor, veio de encontro às diretrizes do Projeto Urbanístico, do próprio Plano Diretor e da nova ordem jurídico-urbanística. Tal atitude encontrou resistência de atores e agentes, os quais se contrapõem a essa maneira ditatorial de apropriação.

Dessa forma, este estudo propõe as seguintes reflexões: Quais seriam os caminhos institucionais para coibir o uso destes mecanismos espúrios? Haveria, na perspectiva geopolítica, um *modus conciliador* no sentido de acomodar os interesses dos vencidos desta disputa pelo espaço urbano ou, ao contrário, ela seria um ícone de luta?

Vale destacar que, ao termo utilizado neste estudo, “Projeto Urbanístico”, não pode ser atribuído o rótulo de Plano Diretor. Tal projeto refere-se aos arranjos espaciais da composição urbanística. Embora apresente características de um “Plano Urbanístico”, é utilizado especificamente para se referir às determinações, sugestões e/ou diretrizes para o processo de ocupação e expansão da cidade.

É necessário pontuar que o planejamento urbano nãooclássico pode se colocar acima das classes, de suas relações de produção e de seus interesses. Ao substituir as relações sociais, esse se propõe a modificar a realidade a partir dos ideais de racionalidade, justiça e bem comum. Porém, acreditamos que o descompasso entre o plano original de Palmas e a realidade da cidade denota a falta de políticas públicas, as quais deveriam ser formuladas de maneira participativa. Se levarmos em consideração o conceito de “cidades sustentáveis”, não se pode conceber que, em uma cidade dispersa e desocupada, exista um debate sobre sua expansão urbana.

É inegável o conflito, instalado em junho de 2011, sobre a tentativa de expansão urbana de Palmas, por meio de um projeto de lei resultante de uma proposta do executivo municipal encaminhada à Câmara de Vereadores. Esse projeto sofreu emendas e se converteu na possibilidade de expandir a cidade em direção às regiões norte (15 km), sul (15 km) e para a faixa leste (2 km).

Com o objetivo de evitar o crescimento desordenado da cidade, as entidades e a população reagiram imediatamente. Nesse sentido, esperava-se o recuo, com a retirada do projeto de lei pelo Executivo. Mas, ao contrário, o projeto não foi retirado e, entre os doze vereadores que compunham o Poder Legislativo, onze deles passaram a defender a expansão urbana de forma ostensiva.

A justificativa da importância do estudo parte da consideração de que a temática urbana sobrepõe o interesse de estudiosos e profissionais da área interdisciplinar do planejamento urbano. Essa área também desperta o interesse de políticos, de gestores do espaço urbano e dos habitantes de uma cidade. A relevância do trabalho se dá, portanto, pela busca de entendimento sobre a situação descrita a seguir. A legislação urbanística possui mecanismos que obrigam a gestão participativa e estabelece a garantia constitucional de cidades sustentáveis. Além disso, os legisladores consideram que a sociedade deseja participar do processo de decisão. Contudo, o poder econômico e político sobrepõem-se às limitações legais e sociais, relativizam o critério democrático pela disputa do espaço, impõem posicionamentos contrários ao interesse público de maneira coercitiva e, por fim, agem atendendo a interesses de grupos específicos.

Pode-se deduzir que estudar a cidade de Palmas, que apresenta suas próprias especificidades, é explorar um imenso laboratório urbano, no qual os problemas urbanos “foram construídos” junto com a cidade e não através de um longo processo histórico.

Este trabalho investigou as articulações políticas que buscam modificar a ocupação de Palmas e são causadoras dos problemas urbanos observados atualmente. É importante destacar que estas articulações apregoam a ideia de que os problemas de Palmas são frutos do desenho urbano definido pelo Projeto Urbanístico original da cidade.

Torna-se relevante analisar o contexto sob a ótica da apropriação política das determinações desse Projeto Urbanístico. A análise deve ser feita não apenas em relação ao desenho urbano, ao perímetro urbano e às diretrizes de ocupação, mas também quanto à produção de um espaço urbano desigual, segregado e de alta especulação imobiliária. Assim, é possível compreender de que forma a cultura política patrimonialista e clientelista influenciou e continua influenciando no planejamento urbano, na gestão urbana, na elaboração da legislação urbanística e, sobretudo, na ocupação da cidade de Palmas.

A metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos pelo trabalho foi a modalidade qualitativa, por meio da revisão bibliográfica para compreender a produção do espaço urbano como processo social em seu contexto histórico e, especificamente, a realidade urbana de Palmas. Desta maneira, este estudo propôs um debate sobre Palmas sob a ótica das dimensões urbana, econômica, social, ambiental e jurídica. O esforço foi direcionado para o entendimento do recorte da proposta que tramita na Câmara de Vereadores de Palmas sobre a expansão urbana da cidade. A técnica de pesquisa documental foi aplicada através de coleta de dados referentes ao processo histórico de ocupação de Palmas. Tais dados foram obtidos em artigos, em documentos oficiais e na legislação aprovada no período do recorte temporal da pesquisa.

Para o tratamento dos dados, foi utilizada a análise documental e também espacial, o que possibilitou a produção de mapas sobre base cartográfica disponibilizada pela Prefeitura Municipal. Tal base foi gerada no software GRISS GIS (Geographic Resources Analysis Support System) e sua elaboração/alteração ocorreu com o uso do programa CAD (Computer Aided Design).

Na construção do trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica acerca das escolas de urbanismo e dispersão urbana, leitura e análise da legislação urbanística, levantamento de dados secundários para formulação de um diagnóstico da cidade (IBGE – Secretarias de Governo). O diagnóstico, além dos dados secundários, partiu da leitura técnica do Plano-diretor de Palmas aprovado em 2007 e dos debates realizados em quatro seminários setoriais

promovidos pelo Núcleo de Estudos Contemporâneos em 2011, com a participação da sociedade civil organizada, empresários de diversos segmentos, a comunidade acadêmica local e pessoas interessadas na temática urbana de Palmas.

Dessa maneira, analisou-se a dialética do componente ideológico da forma hegemônica de distribuição do espaço urbano e as contradições presentes no espaço-mercadoria, a partir do consumo do espaço, considerando que o homem é usuário do espaço para viver e tem maneiras distintas de repercutir o valor de troca. Esta análise buscou soluções para a democratização do espaço da cidade em face da concentração da propriedade local, estatal e privada, retida para fins especulativos, que interfere no desenvolvimento da cidade.

Portanto, o trabalho foi estruturado em duas frentes, uma delas constituída pela caracterização da ocupação de Palmas, pela formação histórica e pelo olhar no fenômeno da dispersão urbana e as suas contradições sociais. O objetivo da formulação teórica acerca do urbano é compreender a sua realidade, para tornar possível a construção de uma consciência da realização do direito à cidade com a finalidade de propor um urbano possível. Outra frente tratou do enfrentamento político pelo direito à cidade entre o capital privado, poder estatal, organismos locais, movimentos sociais, envolvendo a pretensão à expansão urbana de Palmas, onde foram concretizadas ações de acompanhamento de reuniões e audiências públicas, observação e participação atuante nos conselhos da área de desenvolvimento urbano e habitação, nos colegiados, nas entidades de representações sociais e na promotoria estadual.

Portanto, estudamos as particularidades do presente, por meio da realização de um diagnóstico com identificação de problemas existentes ou análise do real e das relações sociais concretas na práxis, pelas estratégias utilizadas durante o estudo, para, a partir das heranças do passado, analisado pelo comparativo entre o plano original e a real ocupação da cidade, indicar uma nova realidade possível, catalizadora de uma nova prática urbana em Palmas, considerando a dialética entre a permanência e ruptura nos processos de transformação do espaço.

Para a construção do trabalho, desenvolvemos a temática em cinco capítulos, contextualizando a problemática: em três deles, fizemos o aprofundamento teórico acerca do tema e, nos demais, a partir da caracterização de Palmas, trouxemos o debate proposto pelo trabalho. Analisamos, no primeiro capítulo, o pensamento urbano brasileiro, que tem realizado um esforço para compreender o fenômeno da dispersão urbana e os problemas da cidade na contemporaneidade, com vista ao futuro sustentável, captados de diferentes ângulos e com a cooperação de diversas disciplinas. Espera-se, então, com a leitura interdisciplinar e

intertextual da questão urbana, entender este fenômeno e os problemas atuais para se aproximar da sua solução.

Procedemos a uma abordagem das “Escolas” e seus principais pensadores para compreensão do urbanismo e da reforma urbana, considerando que o urbanismo ultrapassou a visão restrita aos planos, em função de surgirem vários conceitos abrangentes e diferentes derivações comuns e interpretações conceituais tradicionais. Discutimos o urbanismo brasileiro, enquanto campo do conhecimento e epistemologia, na perspectiva de que, na história recente do urbanismo, a ciência mantém o antagonismo entre os fenômenos da urbanização concentrada das cidades coesas e adensadas e da urbanização dispersa, onde os novos bairros surgem longe do centro da cidade e se espalham em diferentes formas sem adensamento, que vão desde condomínios de luxo até favelas no entorno de estradas.

Abordamos as cidades sustentáveis com respeito à sua complexidade, uma vez que equacionam tecnologia, cultura, religiosidade, temporalidades e domínio espacial e são vistas como um resultado das formas urbanas construídas para abrigar as pessoas. Finalmente, propusemos a discussão sobre a cidade compacta versus cidade dispersa, pois a tendência global contemporânea ao uso do modelo moderno dominante de expansão urbana horizontal dispersa e linear de baixa densidade - fundado no transporte individual e baseado em centralidades, limites difusos e na elevada pressão do mercado imobiliário - está em confronto com a sustentabilidade das cidades.

Para dar suporte teórico ao debate sobre gestão de cidades, entendemos que no segundo capítulo deveríamos introduzir os novos instrumentos disponíveis nesta área, traduzidos na discussão da Agenda 21 e das Metas do Milênio. Estes novos planos de ação são tomados nos níveis global, nacional e local, por organizações das Nações Unidas, governos e grupos locais, nas diversas áreas, e traduzem a tensa relação entre a espécie humana e natureza, na pretensão de buscar o equilíbrio por meio do crescimento econômico duradouro, tendo como espinha dorsal o desenvolvimento sustentável.

Entre os instrumentos de gestão, procedemos à análise do capítulo sobre urbanismo da Constituição Federal, normatizado pelo Estatuto da Cidade. Tratamos também da legislação urbanística e ambiental como instrumentos de democracia e participação popular, servindo como reflexão acerca do histórico da Legislação Urbana no Brasil.

Neste mesmo capítulo, analisamos os Planos e as Políticas como instrumentos da reforma urbana e gestão das cidades, divididos em Planos e Políticas Nacionais e Planos Locais. Ao final, tratamos dos Planos estratégicos, que se traduzem na capacidade do governo produzir um conjunto de técnicas, métodos e habilidades e, essencialmente, contar com uma

boa equipe para conduzir o processo rumo aos objetivos intencionais expressos no programa de governo.

No terceiro capítulo, discutimos os reflexos sociais, econômicos e ambientais da dispersão urbana, abordando os elementos do custo de urbanização na cidade dispersa e vazia, o desenho urbano para respaldar o debate sobre a expansão desordenada das cidades, a densidade urbana como elemento essencial para o debate sobre custo de urbanismo e o custo de urbanização.

Neste capítulo, inserimos a mobilidade urbana voltada ainda para o transporte motorizado individual e o debate sobre o avanço urbano para áreas distantes que acarreta excessivas despesas ao erário municipal com a implantação e manutenção de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, em detrimento à ociosidade de infraestrutura instalada em regiões centrais que não são utilizadas. Discutimos que a extensão das redes do transporte coletivo é um fator que eleva o custo de manutenção da municipalidade, além do efeito ambiental direto acarretado por longos percursos dos veículos automotores.

Introduzimos, como complementariedade aos itens abordados, a discussão sobre a dispersão das cidades em confronto aos espaços rurais, pontuando que a expansão urbana é uma forma específica de ocupação do solo, que resulta na dispersão com baixa densidade (vazios urbanos) e a influência na eficiência da cidade, bem como se apresenta como um desafio a ser superado pela governança municipal.

Para concluir o capítulo, traduzimos as dimensões sociais e espaciais da cidade, destacando que o aumento populacional apresenta o desafio de possibilitar a demanda de infraestrutura a um menor custo, enquanto o padrão de expansão física das ocupações urbanas deverá ser entendido como um crescimento que ocorre com elevado custo social, refletindo impactos sobre as formas de reprodução social e a sustentabilidade ambiental. Em breve análise sobre o processo de segregação do espaço para ricos e pobres, pontuamos que a segregação vem especialmente pela falta de acesso a terra urbanizada resultante da especulação imobiliária.

No quarto capítulo, discutimos a implantação, a ocupação e o Plano Urbanístico original de Palmas. Com breve diagnóstico, contextualizamos a sua condição atual em relação às funções básicas da cidade (economia, transporte, habitação, educação e saúde), com a finalidade de relacionar o espaço urbano e as funções da cidade. Afinal, são fatores que interferem na qualidade de vida da população.

Neste capítulo, discutimos o arranjo espacial da cidade sob o prisma: vazios urbanos - densidade urbana e a dinâmica do mercado imobiliário, com o enfoque no mercado de solos e na especulação imobiliária.

O quinto capítulo promove o debate sobre as contradições do crescimento desordenado, discutindo especificamente a proposta de alteração do Plano Diretor de Palmas, que versa sobre a expansão urbana da cidade em forma de projeto de lei e, embora esteja suspenso para estudos, continua tramitando na Câmara de Vereadores de Palmas.

As considerações finais sintetiza o processo de análise a partir do Plano Urbanístico original, a herança do passado, os problemas atuais existentes, enfim, o real e as relações sociais concretas na práxis, com o objetivo de indicar uma nova realidade possível, catalizadora de uma nova prática urbana em Palmas.

Nesse contexto, o debate enfocou a dimensão política e da sociedade na disputa pelo território; a análise jurídica e os seus reflexos no contexto da legislação urbanística e do processo legislativo; a proposta de dispersão urbana e seus reflexos sociais, ambientais e o custo de urbanização.

## CAPÍTULO 1

---

### A cidade na contemporaneidade: escolas dos pensamentos da questão urbana, reforma urbana, sustentabilidade e dispersão urbana

#### 1. As “Escolas” no pensamento urbano brasileiro

O pensamento urbano brasileiro tem abrangido um esforço para compreender o fenômeno e os problemas da cidade contemporânea e futura, captados de diferentes ângulos e com a cooperação de diversas disciplinas. Espera-se, então, com a leitura interdisciplinar e intertextual da questão urbana, entender este fenômeno e se aproximar da solução dos problemas atuais. Cabe-se ressaltar que as “escolas” tiveram influência fundamental no pensamento urbano brasileiro e, por este motivo, realizamos neste trabalho uma abordagem dos clássicos, estabelecendo uma análise do contexto (tempo, tradições, etc.) até o legado das referências teóricas apropriadas na contemporaneidade. Utilizaremos, para esta análise proposta, o critério de “escolas” dado por Freitag (2010, p. 11-12), definida como o “conjunto de teóricos que pensa a questão urbana no contexto de sua cultura, de seu tempo, de suas tradições filosóficas e sociológicas” e que tenha afinidades de pensamento, expresso em uma teoria mais ou menos coerente e convergente, que possa ser entendida por outras escolas.

##### 1.1. A Escola Alemã

A Escola Alemã tem como pioneiros Marx e Engels, Simmel, Weber e Sombart, que influenciaram gerações de geógrafos, sociólogos, filósofos, economistas e antropólogos a tematizar sobre as cidades. Registra-se também o contemporâneo Walter Benjamin, que consagrou o conceito de *flâneur* e inspirador de vários pensadores brasileiros, inclusive Sérgio Paulo Rouanet e Ronald Daus.

Para Max Weber (1864-1920), a análise sobre a cidade é ampla e visa a explicar a origem e o desenvolvimento do capitalismo moderno e a racionalidade que o atravessa em todas as esferas. Na sua forma típica ideal, a cidade caracteriza-se por constituir-se como Mercado, possuir autonomia política e dela refletir um modelo, uma abstração.

A cidade ocidental caracteriza-se pelo acúmulo de diferentes funções, pela mescla de vários tipos urbanos, discriminados em sua tipologia. Nesses termos, a nova cidade ocidental, que supera a cidade medieval, é ao mesmo tempo a sede econômica do comércio, da manufatura, fortaleza política, sede da jurisprudência, eventualmente cidade-caserna, e resulta, administrativamente, de irmandades, confrarias, grupos associados, que se comprometem a defender os interesses coletivos com base em juramentos. Essa é a essência, o núcleo duro da nova cidade ocidental, que se prepara para fornecer a moldura sistêmica capaz de sediar o dinheiro, o capital, o modo capitalista de produção, o reino da mercadoria (FREITAG, 2010, p. 27-28).

Weber encontra, pelas evidências históricas empíricas e por se enquadrar no conceito, diferentes tipos de cidades com graus distintos de aproximação ao tipo ideal. Ele detalha o seu achado em minucioso inventário, trabalha as suas especificidades e as compara entre si.

O modelo identificado por Weber como o que mais se aproxima do tipo ideal é o da cidade medieval ocidental, descrita no texto “*The City*” em 1922, que foi posteriormente incorporado em *Economia e Sociedade* com o título de “*A dominação não-legítima* (tipologia de cidades)”. Esse conjunto de ideias mostra as intenções de Weber, a partir de uma pesquisa sobre a política econômica urbana, tal como ela se desenvolveu na cidade medieval, em querer compreender o papel da cidade no capitalismo moderno. Para Weber (1968, p. 169): “Decisivamente, o capitalismo surgiu através da empresa permanente e racional, da contabilidade racional, da técnica racional e do direito racional. A tudo isso se deve adicionar a ideologia racional, a racialização da vida, à ética racional na economia”.

Na concepção de Freitag (2010, p. 26):

As ‘verdadeiras cidades’ que, para Weber, somente surgiram na Europa, no mundo ocidental, apresentam relação íntima com a organização do poder. É por isso que Weber subordinou sua sociologia da cidade à sociologia da dominação.

Walter Benjamin (1892-1940), considerado um teórico das cidades pelas observações originais acerca da penetração do capitalismo em todas as esferas da vida, consagrou o conceito de *flanêur*, que foi o verdadeiro descobridor da cidade moderna do século IX. O personagem, na sua condição de viajante da modernidade, em sua perambulação, assumiu a condição de narrador e propôs concretamente a reflexão sobre urbanismo (FREITAG, 2010, p. 28-34).

Embora a Escola Francesa e a Escola Alemã se aproximem do seu objeto de análise de maneira distinta - os franceses com o olhar na dimensão de racionalidade e utopia, mais próxima do modelo progressista, e os alemães na história e cultura, mais próxima do modelo culturalista -, ambas têm em comum o estudo do espaço, sua ocupação e sua produção social. Assim, nota-se um esforço de construir uma ponte entre o pensamento sobre as cidades da

Escola Alemã e as teorias da cidade desenvolvidas pela Escola Francesa (FREITAG, 2010, p. 28-34).

Esta escola, ao compreender o urbano como um espaço socialmente produzido, assumindo as diferentes configurações de acordo com os vários modos de organização - socioeconômica e de controle político em que se insere -, prioriza a interação entre as relações de produção, consumo, troca e do poder que se manifesta no ambiente urbano. Esse enfoque dado pela escola francesa resulta no “descontentamento dos neomarxistas franceses com a ideia, inspirada pela Escola de Chicago, de que haveria um urbano *per se*, a partir do qual seria possível explicar uma série de fenômenos sociais” (OLIVEIRA, 2002, p. 65).

## **1.2. A Escola Francesa**

Entre as várias correntes de estudo da Escola Francesa sobre as cidades, destacamos os encyclopedistas (Diderot, d'Alembert, Voltaire e outros) com seus verbetes sobre a cidade, concepção focada durante a Ilustração; o socialista utópico Charles Fourier, idealizador do "falanstério"; o urbanista "técnico-reformador" barão de Haussmann, com suas radicais reformas no centro histórico de Paris, de onde foi prefeito; Jean Baptiste André Godin, que transformou em realidade social a utopia de Fourier, construindo o "familistério" de Guise, na França; o urbanista reformulador Le Corbusier, fundador do moderno urbanismo; e os sociólogos contemporâneos Alain Touraine, Henri Lefebvre e Manuel Castells, com forte influência sobre os urbanistas da América Latina (FREITAG, 2010).

A *Encyclopédie* aparece como um marco da modernidade e o auge da transformação intelectual e política da França do século XVIII, chamado de “Século das luzes”. Os encyclopedistas trataram de cidades e dos processos de urbanização em marcha, sob três contextos: urbanístico e arquitetônico, histórico e jurídico (FREITAG, 2010).

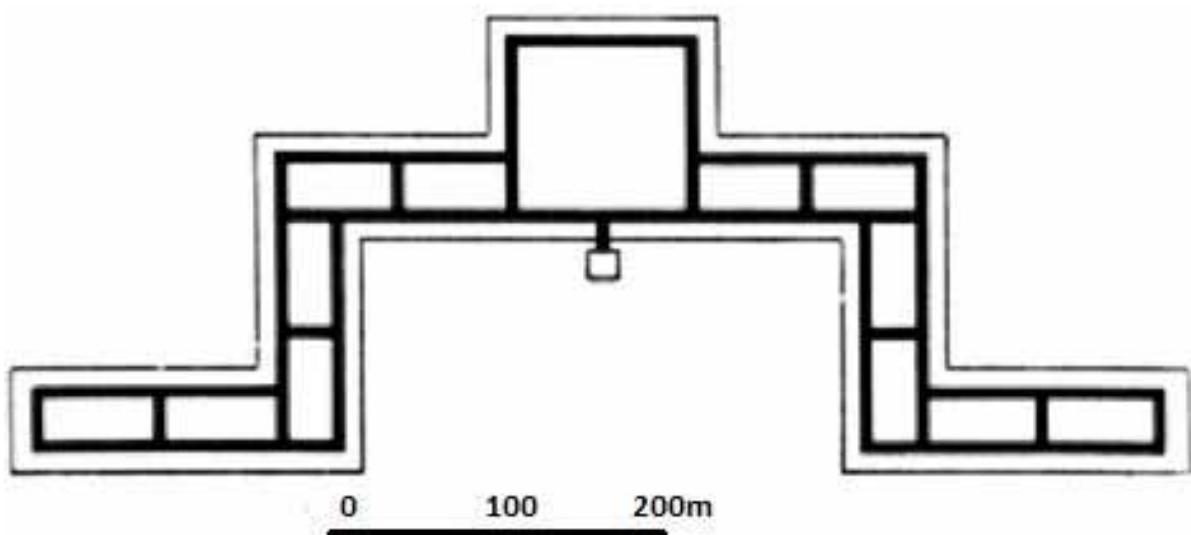
Charles Fourier (1772-1837) defendeu uma sociedade sustentada por ações cooperativas e, em sua obra, criticou a burguesia, contrária a este tipo de sociedade ideal. Embora o pensamento utópico de Fourier fosse considerado desconcertante, ele rejeitava a designação de “utópico”. Ele deixou uma obra importante, pela crítica à “civilização” artificializada, representada pela produção capitalista, em que a sociedade estava exposta às repressões contra a liberdade dos indivíduos e das comunidades. Segundo Freitag (2010, p. 52), o “seu socialismo utópico visa à reconciliação, desconhece a categoria do conflito de classe e não pretende tocar na propriedade privada”. É, portanto, contraditório.

O desencanto de Fourier pela Revolução Francesa e pela constituição das estruturas sociais da chamada “civilização” levaram-no a acreditar que a revolução não se daria pela força nem pela tomada do poder. O que levaria a uma consubstancial transformação da sociedade seria um modelo de vida comunitária - uma “organização societária” - em que homens e mulheres pudessem, pois, desenvolver formas de vida mais justas e racionais.

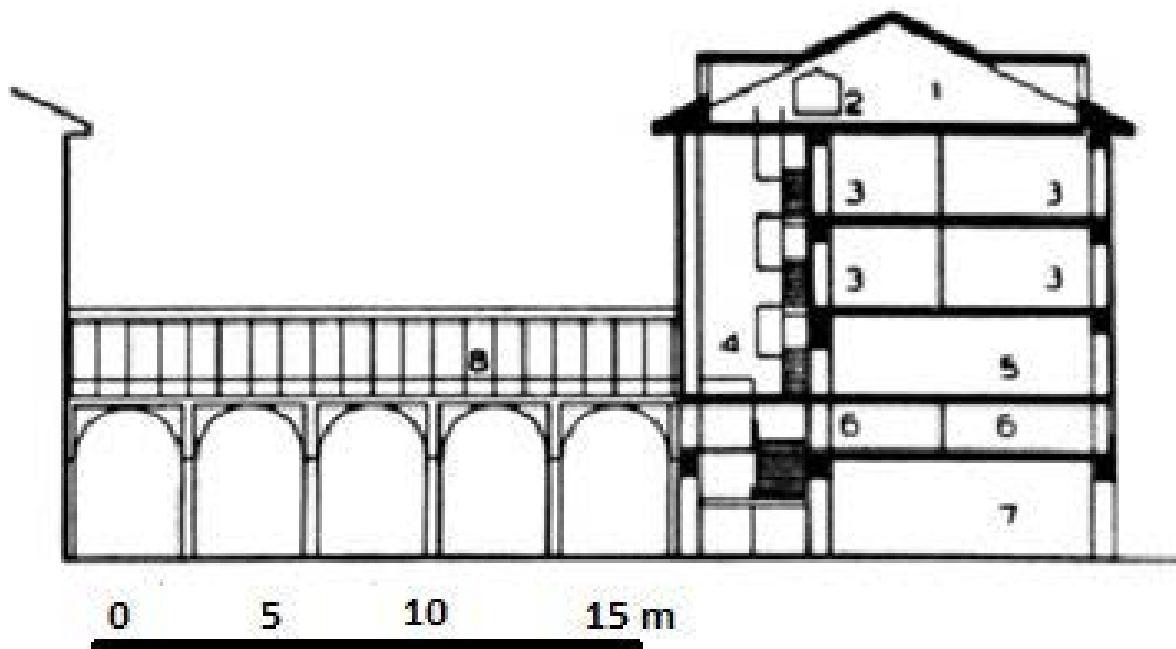
O “falanstério” idealizado como comunidade ideal por Fourier seria composto de um número restrito de pessoas, equilibrando-se entre o número de habitantes dos gêneros masculino e feminino, idosos e crianças, com tarefas distribuídas de modo equitativo e com uma estrutura de tomada de decisões e reservas de apelo moral que não inibisse as “paixões” humanas. A planta e a seção esquemática, extraídas da descrição de 1841, podem ser observadas, respectivamente, nas figuras 1 e 2. Na figura 1, é importante destacar que os destaques, em preto, representam as ruas internas sobrelevadas.

O sucesso dos falanstérios – seriam milhares espalhados mundo afora – acabaria sendo exemplo para que toda a humanidade os adotassem como forma de “organização societária” mais elevada.

Na idealização do falanstério por Fourier, os prédios dos agricultores rodeariam o prédio central (que tinha a forma do palácio de Versalhes). Quem quisesse, também poderia mudar-se para o interior do prédio principal, o falanstério propriamente dito, em um dos andares superiores, deixando o térreo reservado para as unidades de produção (manufatura, indústria caseira), o trabalho pedagógico, as salas de reunião onde aconteceriam os encontros dos moradores e as refeições coletivas, asseguradas por uma cozinha comum. As diferentes alas seriam ligadas entre si por arcadas, como no *Palais Royal*, em Paris (FREITAG, 2010, p. 53).



**Figura 1** - Falanstério de Fourier: planta esquemática (1841)  
Fonte: Benevolo (2005, p. 569).



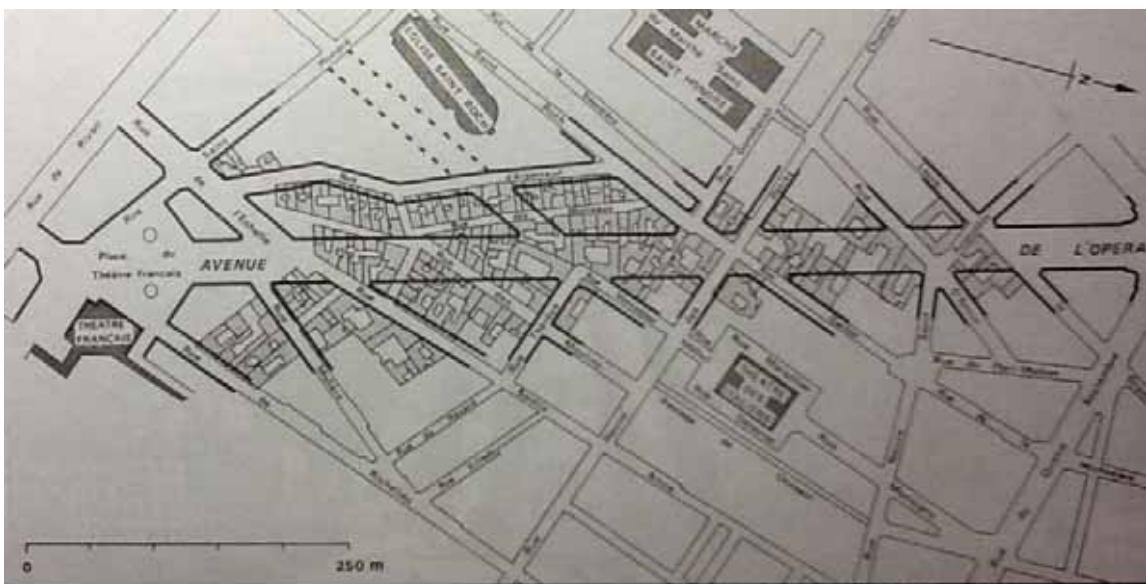
**Figura 2** - Falanstério de Fourier: secção esquemática (1841)

Fonte: Benevolo (2005, p. 569).

Georges Eugène Haussmann (1809-1891) colocou em prática as ideias de Napoleão III sobre a remodelação de Paris. O plano básico das transformações urbanas não passava de um rascunho cuidadoso com influência inglesa, pois Napoleão III havia passado o exílio em Londres. Assim, “Haussmann levou a cabo o maior esquema de redesenvolvimento urbano dos tempos modernos”, embora, para isso, tenha destruído “boa parte da malha medieval e da Renascença” por meio da adoção dos princípios lineares romanos e valendo-se de compasso e régua para calcular o traçado das ruas (SENNETT, 2003, p. 268-269).

Haussmann mandou traçar linhas retilíneas pela cidade derrubando velhos prédios históricos que remontavam à Idade Média e tempos posteriores. Bairros inteiros foram derrubados para ganhar espaço, pagando-se altos preços de indenização (FREITAG, 2010, p. 57).

A planta da *Avenue de l'Opéra* (Figura 3) possibilita visualizar algumas demolições que Haussmann realizou em Paris: são indicadas as novas frentes de rua e os terrenos que foram desapropriados de acordo com a lei de 1850. Na figura 3, pode ser observada essa planta.



**Figura 3 - Avenue de l'Opéra:** planta (1841).  
Fonte: Benevolo (2005, p. 591).

Para Mumford (2004, p. 424), o plano de Napoleão executado por Haussmann teve desdém por todas as funções urbanas, exceto o tráfego, que por uma supervalorização da figura geométrica teria passado então a delimitar o conteúdo social, ao invés de dele derivar.

A “Cidade das Luzes” tem como marco desta revolução urbana a construção dos *bulevares*, importante inovação do século XIX, além de ser ponto de partida para a modernização da cidade tradicional. A construção de *bulevares* facilitou o trânsito e os parisienses passaram a atravessar a cidade em linha reta, de um a outro extremo, como nunca poderiam imaginar antes. Eliminaram-se as habitações miseráveis, gerando espaços mais amplos, além de estimular uma tremenda expansão de negócios locais.

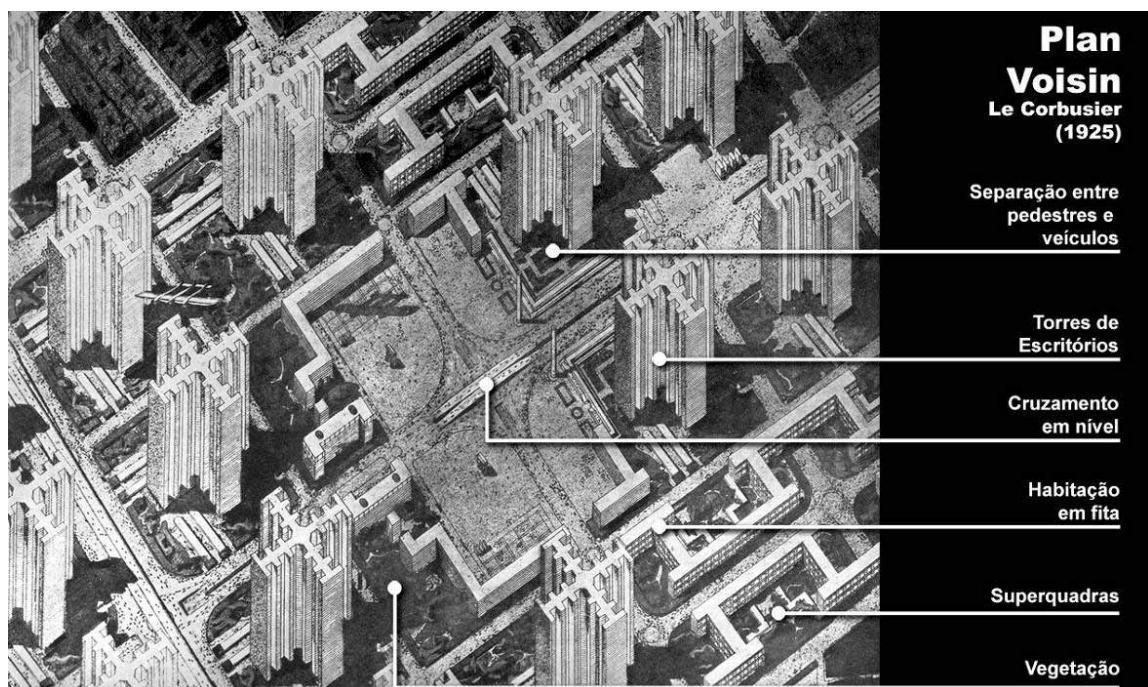
Essa nova estruturação criava novas bases econômicas, sociais e estéticas para reunir um enorme número de pessoas a usufruírem de suas facilidades. Os *bulevares* eram a concretização do sonho do desenvolvimento e do progresso. A realidade parecia dotada de magia e sonho. Entretanto, esse sonho é metáfora das cenas primordiais que, para Berman (1990, p. 144), são experiências que brotam da vida real de Paris, “impregnadas de uma ressonância e uma profundidade míticas que as impelem para além de seu tempo e lugar, transformando-as em arquétipos da vida moderna”.

Os *bulevares* de Napoleão e Haussmann criaram novas bases - econômicas, sociais, estéticas - para reunir um enorme contingente de pessoas. No nível da rua, elas se enfileiravam em frente a pequenos negócios e lojas de todos os tipos e, em cada esquina, restaurantes com terraços e cafés nas calçadas. Esses cafés [...] passaram logo a ser vistos, em todo mundo, como símbolos de *la vie parisienne* [...] uma festa para os olhos e para os sentidos (BERMAN, 1990, p. 147).

Embora a remodelação de Paris tivesse razões políticas, à época se falou em “embelezamento estratégico”. Afinal, Haussmann pretendia realizar o projeto de “urbanismo” do imperador, que era composto de infraestrutura de base, locomoção, higienização, arejamento e modernização. Nos anos que se seguiram, Haussmann foi imitado, influenciou concepções futuras de “urbanização” e foi o precursor da disciplina “planejamento urbano” nos cursos de arquitetura e engenharia. Enfim, a sua prática fez “escola”, consolidando-se como “urbanismo” a partir de Le Corbusier (FREITAG, 2010).

Charles-Edouard Jeanneret-Gris (1887-1965), conhecido como Le Corbusier, viveu em Paris e é considerado um dos maiores criadores e difusores da teoria da arquitetura moderna e um dos mais importantes arquitetos da história. Seu renome se deve à transformação do pensamento arquitetônico do século XX, que teve no modernismo um movimento coeso e que uniu diversas correntes de arquitetos ao redor do mundo.

A sua principal influência de Le Corbusier foi no urbanismo, pois ele compreendeu que o automóvel provocaria transformações e exigiria restruturação no planejamento urbano. Criou, então, a concepção de cidade do futuro designada como “cidade radiosa”. Na figura 4, é possível observar a proposta de planta para Paris, que foi apresentada por Le Corbusier.



**Figura 4** - Paris: proposta de planta apresentada por Le Corbusier (1925)  
Fonte: Boesiger e Girsberger (1971).

Embora seja referência na história da arquitetura moderna entre os especialistas da cidade, Le Corbusier é um nome controvertido e recebe críticas pela padronização de um

modelo fundamentado na teoria de que, para necessidades semelhantes, as soluções seriam idênticas. Le Corbusier foi um dos responsáveis pela adoção da ideologia e do vocabulário moderno na arquitetura contemporânea. Suas propostas no urbanismo foram consignadas na “Carta de Atenas”, da qual é considerado autor, que foi produzida com a finalidade de solucionar os problemas da sociedade industrial do século XX. A solução se daria por meio de uma nova organização espacial, com enfoque no zoneamento rígido das funções específicas do território urbano e com ênfase na funcionalidade, fatores que determinariam uma nova cultura urbana encenada pelo homem moderno. Sobre as propostas de Le Corbusier, Freitag explica que:

A essência desse receituário do urbanismo moderno consiste em distinguir quatro funções básicas, a serem respeitadas na projeção, no planejamento e na reforma urbanos: a função de habitar, a função de trabalhar, a função de circular e a função do lazer. Ao divulgar esses princípios, com os quais se identificava, Le Corbusier pode ser considerado o fundador do moderno urbanismo como disciplina (FREITAG, 2010, p. 59).

A “Carta de Atenas” traz princípios considerados como mandamentos do urbanismo moderno, mas que propõem a desagregação de áreas residenciais, de lazer, serviços, comércio, indústrias, etc. Nesse modelo, as áreas são conectadas por um sistema viário, privilegiando o automóvel como principal meio de locomoção no tecido urbano. Essa condição resulta na projeção de um complexo sistema viário, com vias largas e retilíneas, fundamentado na hierarquia, conforme a velocidade, a classificação e o volume de deslocamento. Conforme Freitag, sabe-se que: “Hoje, essa carta é festejada como o melhor que o planejamento urbano produziu no século passado, ou - aos olhos dos opositores - o pior que pode acontecer para o planejamento urbano nos últimos séculos (ver Lefebvre)” (FREITAG, 2010, p. 59).

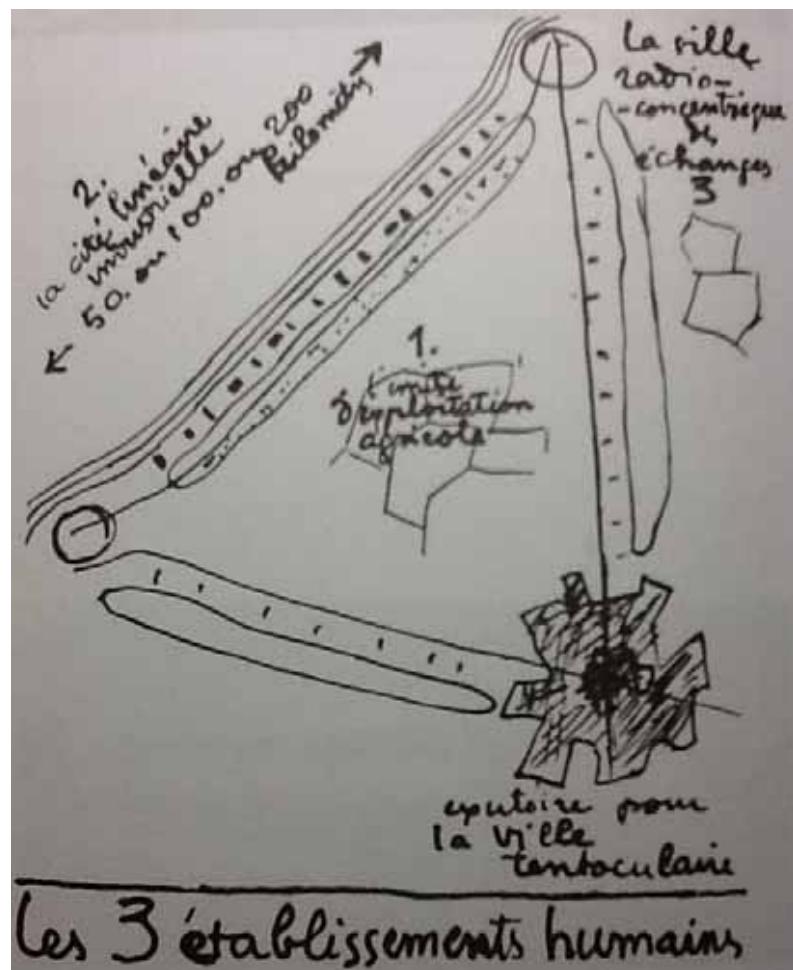
A aplicação dos princípios da arquitetura moderna desestimula as pessoas a caminharem ou a utilizarem meios alternativos de deslocamento, de exercício físico e de lazer esportivo (como a bicicleta ou a corrida), devido à dispersão urbana e à necessidade de percorrerem longas viagens diárias entre o trabalho e o domicílio.

Esse planejamento em setores, disperso e monofuncional, não estabelece um diálogo com a dinâmica natural da cidade e seus respectivos lugares. Além de impor um traçado rígido de quadrícula e um desenho artificial da paisagem, denota limpeza e purificação, desconsiderando as condicionantes específicas da natureza local. Esses fatores resultam na impessoalidade, esvaziamento e neutralização dos espaços urbanos, em cidade sem pessoas, decorrente da eliminação de valores simbólicos como a referência para as edificações e o

sentido de vizinhança. Como reação, as pessoas negam espaços que ocupam pela ausência da noção de pertencimento, resultando no abandono do espaço público e na rápida obsolescência urbana. Freitag explica que:

Trata-se de uma visão racionalista, tecnocrática, a-histórica, que ignora as tradições culturais e pretende estruturar o presente e o futuro, levando em consideração novas tecnologias, materiais de construção e ideias “progressistas”, em que prevalecem os princípios da higiene, da ventilação, da circulação (FREITAG, 2010, p. 63).

Le Corbusier estabelece os princípios do urbanismo moderno. Para o estudo de cidades, destacam-se os seguintes: entre o urbano e o suburbano, a presença indispensável da zona de proteção e de extensão; quanto maior a densidade de população de uma cidade, menores são distâncias a percorrer; superfícies verdes funcionam como pulmões da cidade; meios de circulação amplos levam ao descongestionamento dos grandes centros (CHOAY, 2005). A proposta de desenhos com três estabelecimentos humanos, apresentada por Le Corbusier, pode ser visualizada na figura 5.



**Figura 5** - Proposta de três estabelecimentos humanos apresentada por Le Corbusier (1947)  
Fonte: Benevolo (2005, p. 630).

Os teóricos franceses – destacamos os sociólogos contemporâneos – Alain Touraine, Henri Lefebvre e Manuel Castells propuseram uma renovação da reflexão sobre a cidade, inspirada na produção marxista, o que refletiu em divergência em relação à ideia defendida por Haussmann ou Le Corbusier. A questão central do debate residiu na concepção dada pelos urbanistas progressistas de que “o urbano surge *per se*“ e que a partir dele seria possível explicar os fenômenos sociais; os teóricos franceses, ao contrário, entendiam que a cidade deve ser pensada pela interação entre as relações de produção, consumo, troca e poder. Configurou-se, nesse sentido, a politização da questão urbana e surgiram novas questões de investigação: os movimentos sociais urbanos; os meios de consumo coletivo; a estruturação social do território na sociedade capitalista e o papel do Estado na urbanização (FREITAG, 2010).

Nesse contexto, foram considerados como movimentos sociais urbanos os movimentos voltados para lutar por interesses comuns no espaço urbano. Ao construir o território de relações de poder, têm-se, portanto, as práticas territoriais.

Tal concepção está baseada em formulações elaboradas por Alain Touraine (1994, 1973, 1969) e Manuel Castells (1999, 2000), entre outros, que desenvolveram considerações sobre a origem dos movimentos sociais (inclusive os urbanos) e suas principais características, segundo a perspectiva social do espaço (FREITAG, 2010).

Alan Touraine (1925) aproxima a concepção de sujeito (ator social produtor da vida social) à noção de movimento social, tendo como objetivo a contestação da ordem. Embora o autor não aborde diretamente a questão dos movimentos urbanos, sua análise se pauta nas expressões deixadas pela sociedade industrial, concebida como sociedade moderna, a qual resgata o valor do sujeito (social), cujo fator cultural apresenta-se como principal elemento identificador.

Manuel Castells (1942) é considerado um dos mais importantes representantes da sociologia urbana francesa e a sua obra “A questão urbana”, produzida numa perspectiva crítica ao capitalismo monopolista do Estado, apresenta um conjunto de três operações intelectuais entrelaçadas: um apanhado crítico da contribuição das ciências sociais aos estudos da urbanização; a partir disso, a reconstrução de um esquema teórico baseado na teoria marxista, visando a entender os processos sociais subjacentes à problemática urbana; e por fim, uma série de investigações empíricas sobre políticas urbanas. Sua obra emergiu como uma produção voltada para pesquisar e fundamentar teses da problemática urbana como elemento essencial em nossas cidades, tratada de forma ideológica pelas ciências sociais.

O sociólogo destaca que a ideologia está na base da questão urbana, sendo que o termo urbano aparece empregado como um objeto ideológico e não teórico no campo das lutas de classes. Castells afirma que:

Aliás, a impossibilidade de encontrar um critério empírico de definição de urbano é apenas a expressão de um movimento teórico. Esta imprecisão é ideologicamente necessária para conotar, através de uma organização material, o mito da modernidade (CASTELLS, 1983, p. 47).

Destaca-se que as representações em torno do processo de urbanização estão na perspectiva teórico-evolucionista, segundo a qual não haveria rupturas sociais de um período a outro e com uma abordagem sociológica. O estudo da urbanização deve levar em conta relações entre forças produtivas, classes sociais e formas culturais, as quais abarcariam o espaço. Castells nega análises estanques da forma urbana e atenta para as análises qualitativas do espaço e das relações sociais, que emergem juntamente às novas configurações espaciais, constituídas por áreas metropolitanas.

O que distingue esta nova forma das precedentes não é só seu tamanho (que é a consequência da sua estrutura interna), mas também a difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos. E sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica (CASTELLS, 1983, p. 53).

Castells (1983, p. 189) critica as principais correntes teóricas que analisam o urbano: organicista evolucionista (ecologia humana), culturalista e historicista, e afirma que uma teoria sobre a estrutura urbana deve “ultrapassar a oposição ideológica entre a determinação do espaço pela natureza e sua modelagem pela cultura, para unir estes dois termos numa problemática que reconhece a especificidade do social humano, sem o afirmar como criação gratuita, inexplicáveis segundo leis”. Villaça considera que:

Manuel Castells foi o único dos contemporâneos de origem marxista que apresentou uma proposta de abordagem teórica abrangente o espaço intra-urbano em *La Question Urbanine*. Entretanto, sua proposta não prosperou já que ele próprio abandonou esse campo de investigação sem ter deixado seguidores (VILLAÇA, 2001, p. 30).

Gonçalves (1989, p. 70) se contrapõe a Castells em relação à premissa de que a sociologia urbana mereceria a criação de um novo campo teórico, que seria a análise sociológica da produção do espaço e que resultaria numa “sociologia do planejamento urbano”.

Segundo Harloe (1989), Castells, influenciado pela teoria da instância política e pelo estruturalismo de Althusser, relaciona a instância econômica a outras esferas - política e

ideológica - e considera que tais instâncias, relativamente autônomas, formem uma unidade estrutural complexa e articulada.

Castells, ao insistir que prática e estruturas são inseparáveis para proporcionar diferentes análises, criou pontos de tensão em seu trabalho ao delinear uma estrutura urbana para definir locais e funções ocupadas por indivíduos, evidenciando práticas e lutas de classes. Há distinções entre as perspectivas e as intenções teóricas levantadas por Castells, que, ao criticar a sociologia urbana burguesa, destacou a inexistência de um objeto científico que represente construções ideológicas, mas ressuscitou uma definição distinta de ‘urbano’ que é tolerável para um elemento de sua estrutura urbana e para aspectos particulares da realidade.

O filósofo francês Henri Lefebvre (1901-1991), reverenciado como um dos maiores teóricos do marxismo contemporâneo, resgatou o princípio fundamental da teoria de Marx, que enfatizava o homem como sujeito da sua história. Lefebvre questionou a vida cotidiana da sociedade moderna a partir de sua expressão manifesta: o espaço. Nessa perspectiva, mostrou um novo enfoque sobre a cidade, concebendo-a como o reino da liberdade e do novo urbanismo, bem como formulou uma concepção ideológica do urbano. Segundo Carlos (2011a, p. 29), Lefebvre desenvolveu a problemática do espaço com o que chama de novas produções: o urbano, o cotidiano e o espaço social; portanto, a “produção-reprodução do espaço social”.

Para Lefebvre, o urbano não representava apenas a transformação do espaço em uma mercadoria, como no capitalismo, mas também a arena potencial do cotidiano vivido. Considerava simplista a concepção que coloca, de um lado, a empresa e a produção e, de outro, a cidade e o consumo, o que não permite desvendar a verdadeira dimensão do espaço (LEFEBVRE, 2001).

Pode-se afirmar que os pensadores franceses, embora subordinassem a análise do urbano às determinações advindas do desenvolvimento capitalista, acresceram à discussão relativa à cidade a noção de processo social, econômico e político.

A nova proposta de disposição do espaço urbano mostrou claramente as relações conflitantes entre o capital e o trabalho, no sentido material, nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas socioespaciais inscritas no espaço. Pode-se considerar que o espaço representa um componente dialeticamente definido dentro de uma economia política e explica a sobrevivência do capitalismo atual.

Lefebvre (1980) fez uma releitura da cidade pela ótica da teoria do espaço social, criticamente, no tempo e no espaço, pois estava inconformado com os dogmatismos e opressões filosóficas arquitetados em nome de um marxismo formal. Ele buscou resgatar a

integralidade do pensamento original do sistema de poder e sugeriu sua adaptação à segunda metade do século passado. Esse desafio passou pela ideia de irreversibilidade da realidade criada por abordagens que eliminavam as contradições das relações sócio-espaciais, bem como a possibilidade de sua superação. Contudo, as contradições indicavam precariedade das respostas da lógica para entrever o real e a percepção da realidade dependente da práxis do concreto, fator que levou à retomada da dialética com o olhar para o núcleo explicativo do método.

Nessa concepção, Lefebvre (1980) define o trajeto ao longo do movimento do pensamento a partir do concreto, acreditando que o pensamento, sem omitir o real, deveria orientar-se também em direção ao possível, aproximando-se da utopia. Ele interpreta que o homem atua sobre a natureza, reproduz e produz o espaço, para atender as suas necessidades imediatas, modificando a sua própria relação com a natureza e com a sociedade. As relações sociais, nesse contexto, não são uniformes no tempo e no espaço, pois dependem da realidade. Enfim, o espaço envolve as contradições e as particularidades do real, influenciando os processos sociais subsequentes.

Lefebvre (1980) redefiniu o pensamento a partir do movimento de transducção: passou a estudar as particularidades do presente – aplicar o pensamento às relações sociais concretas – a partir das heranças do passado, assim como indicou possibilidades para o futuro. Depois, fez o movimento contrário na tentativa de revelar todas as possibilidades (virtualidades) contidas no momento atual – noção de práxis – com realidade e concepções abertas a outras dimensões sociais, como as representações e o espaço.

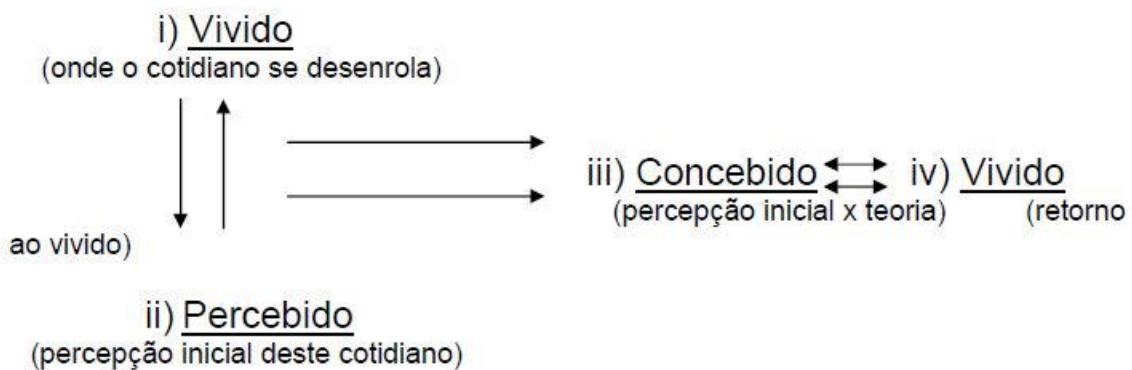
Na teoria do espaço social, tratam-se as contradições da realidade enquanto produto social por tornar-se uma mercadoria, que se abstrai enquanto mundo e, ao mesmo tempo, que traduz as diferenças e as particularidades contextuais. Confere, pois, a possibilidade de antever os movimentos de opressão ou de emancipação do homem por meio da dialética espacial (LEFEBVRE, 1980).

O cotidiano moderno, com hábitos direcionados para a produção e o consumo, produz uma “sociedade burocrática de consumo dirigido” (LEFEBVRE, 1980, p. 47). Os espaços construídos dentro da lógica capitalista seguem a padronização e o individualismo desta racionalidade, considerados, então, espaços abstratos (não conseguem destituir completamente as contradições da realidade prática e sensível imediata), primados pela razão estética e pela força das imagens.

Ponderam-se, na análise da dialética do espaço, as contradições presentes no espaço-mercadoria, concebidas no plano global, a partir do consumo do espaço. Mas o homem, em

condições naturais, enquanto usuário do espaço para viver, tem maneiras distintas de repercutir o valor de troca.

A partir desta percepção, Lefebvre (1974) define três momentos na produção social do espaço: o espaço concebido, o espaço vivido e o espaço percebido. Na figura 6, é retratado o esquema explicativo da relação entre esses três tipos de espaço propostos pelo autor.



**Figura 6** - Espaços vivido, percebido e concebido: esquema explicativo da relação proposta por Lefebvre (1974)

Fonte: Seabra (1996).

O espaço concebido, advindo do saber técnico e, ao mesmo tempo, ideológico, representa o capitalismo de maneira abstrata, pelo pensamento hierarquizado, imóvel, distante do real ,e privilegia a ideia de produto devido à supremacia do valor de troca na racionalidade geral.

O espaço percebido é visto como uma intermediação entre as ordens distantes e próximas dos desdobramentos de práticas espaciais oriundas de atos, valores e relações específicas de cada formação social.

O espaço vivido – concreto – denota as diferenças em relação à experiência cotidiana (ordem próxima), que está vinculada ao espaço das representações através da insurreição de usos contextuais, tornando-se um resíduo de clandestinidade da obra e do irracional. O espaço social configura-se como a expressão concreta do espaço vivido, entendido pela soberania do homem sobre o objeto, através de sua apropriação pela corporeidade das ações humanas. Carlos esclarece que:

A reprodução se realizaria, para o autor, no espaço concreto, como condição necessária à acumulação sob o comando do Estado, envolvendo o saber, o conhecimento, as relações sociais, as instituições gerais da sociedade, abrindo-se para a produção do espaço (CARLOS, 2011b, p. 57).

Lefebvre (1980) tem como objetivo desvendar a realidade atual, por meio da sua fundamentação teórica. Para tanto, estabelece como parâmetro a vida cotidiana na sociedade moderna. Nesse sentido, relata que o espaço contém e está contido nas relações sociais; logo, o real é historicamente construído, tendo como representação mental o urbano e a cidade como expressão material dessa representação.

A cidade (urbano) é definida por Lefebvre (2001) como a projeção da sociedade sobre um espaço, numa ampliação da visão espacial, de modo que ultrapassa o aspecto da vida social de cada lugar e chega ao plano da representação abstrata. Com esse raciocínio, o autor conclui que o espaço é o lócus de coexistência da pluralidade e das simultaneidades de padrões, de maneiras de viver a vida urbana, mas não descarta a ideia de que o espaço também é o lugar dos conflitos, onde a exploração subordina não apenas a classe operária como também outras classes sociais.

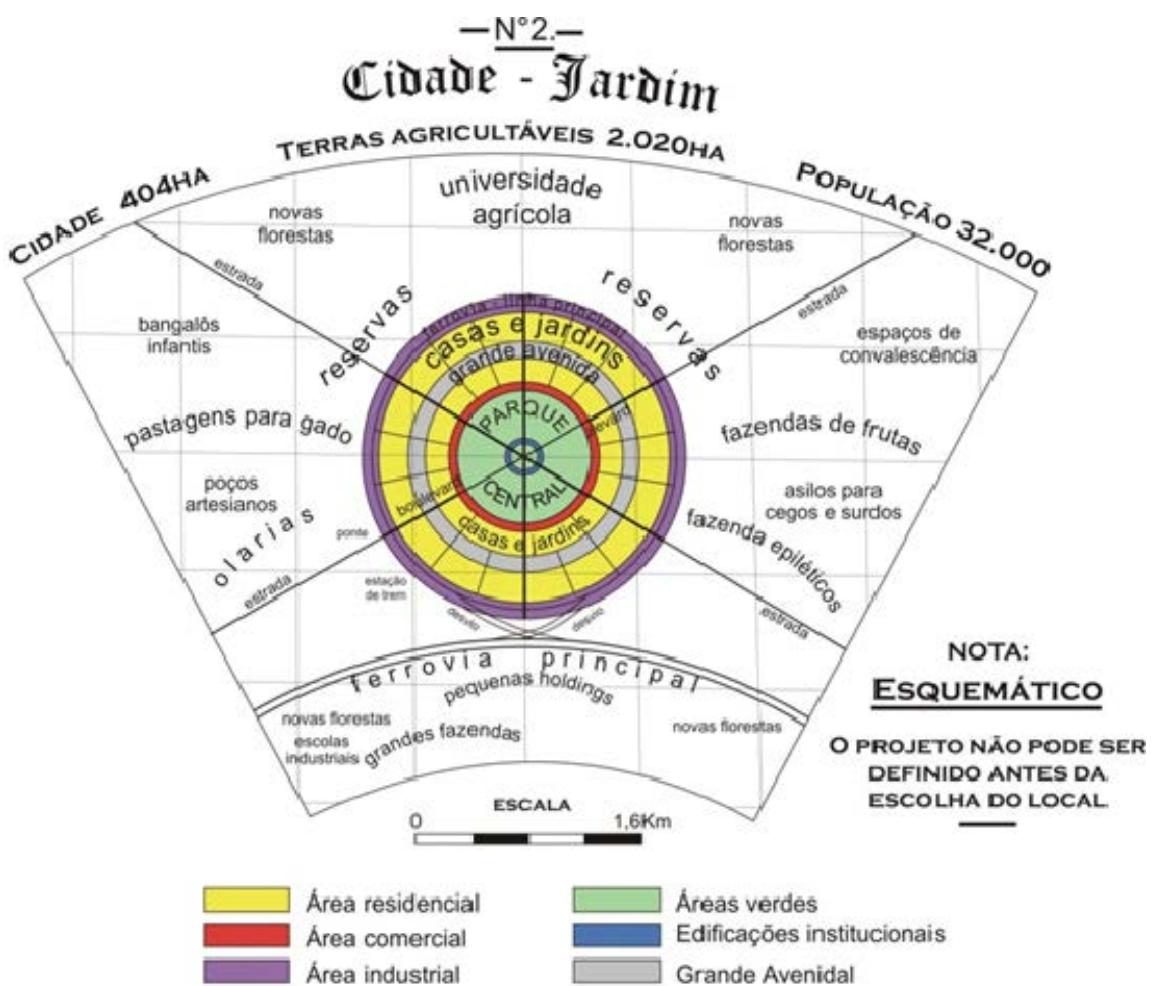
O direito à cidade, então, é visto por Lefebvre (2001) como um direito inalienável à vida, pela valorização da obra e do uso, e isso só é exequível através da construção de uma análise da cidade mais voltada para um novo humanismo. Portanto, o espaço (social) não é apenas uma condição e um produto, mas um meio para as relações conflitantes dentro do capitalismo. Assim, é preciso apreender como a reprodução das relações do capitalismo moderno se desdobra para a vida cotidiana de uma sociedade urbana.

O urbanismo citado por Lefebvre (1999, p.147) é uma estrutura “da sociedade burocrática de consumo dirigido” e organiza um setor “aberto à ação racional: o espaço habitado” condição que o distingue “da prática, das relações sociais, da própria sociedade” reforçando o modelo progressista francês. Diferentemente das teorias da escola Anglo-saxônica próximas ao modelo naturalista, discutidas na sequencia do estudo.

### **1.3. A Escola Anglo-saxônica do Reino Unido**

Na Escola Anglo-saxônica do Reino Unido, os autores se destacam pelo pragmatismo e utilitarismo. Entre eles, estão Ebenezer Howard, Patrick Geddes e Raymond Unwin, contemporâneos à sociedade industrial, os quais desenvolveram a ideia da “cidade-jardim” como forma adequada para resolver boa parte dos problemas urbanos, antecipando uma preocupação ecológica e social; e, Peter Hall, que contribuiu com a dimensão cultural das cidades históricas, que tornaram a humanidade mais rica e refinada.

Ebenezer Howard (1850-1928), considerado o pioneiro de uma ecologia urbana, concretizou a proposta das cidades-jardins, dentro de sua concepção original e de forma adaptada em vários bairros de Londres. O seu sucesso em toda a Europa se deve, em parte, à intenção dos administradores em solucionar o problema de insalubridade nas grandes metrópoles, além de razões políticas, por desativar os movimentos urbanos de lutas de classe – prevenção às revoluções – ao fixar os trabalhadores fora da cidade. Publicou seu livro mais importante em 1898, *To-morrow: A peaceful path to real reform*, e ficou famoso com o título *Garden citie of to-morrow* (FREITAG, 2010). O esquema de distribuição geral da cidade-jardim, conforme concebido por Ebenezer Howard, pode ser visualizado na figura 7.

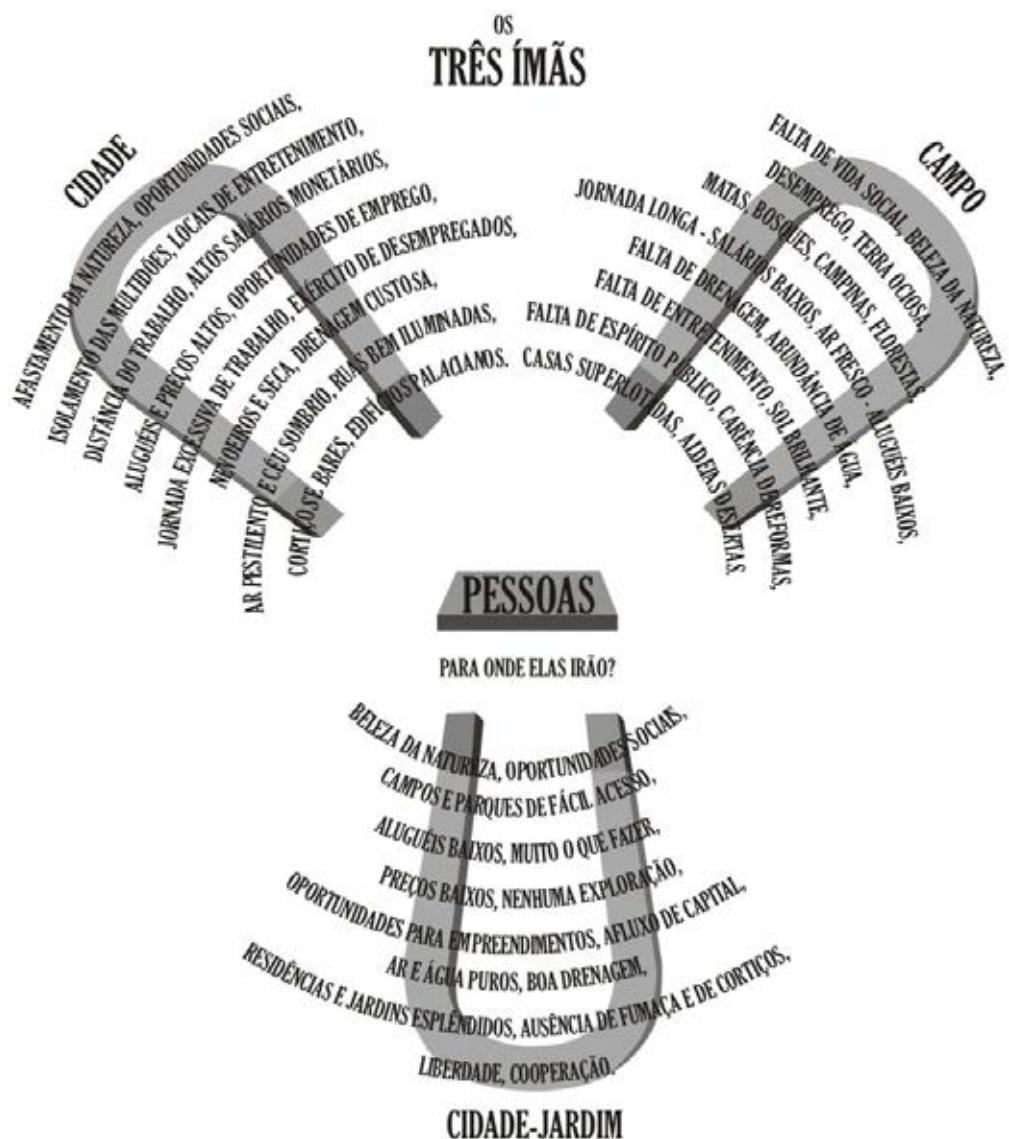


**Figura 7** - Cidade-Jardim: esquema proposto por Ebenezer Howard (1996).  
Fonte: Howard (1996, p.113).

Segundo Choay (2005), este novo modelo cria um terceiro polo de atração para seduzir as populações, por meio da garantia de higiene e saneamento básico e dos princípios de uma nova sociedade igualitária, justa, limpa e saudável. Choay indica que:

Na verdade, não existem, como se afirma constantemente, só duas possibilidades – a vida na cidade e a vida no campo. Há uma terceira solução, na qual todas as vantagens da vida mais ativa na cidade a beleza e as delícias do campo podem estar combinadas de um modo perfeito. A cidade e o campo podem ser considerados dois imãs, cada um procurando atrair para si a população; a esta rivalidade vem interpor-se uma nova forma de vida, que participa das duas outras (CHOAY, 2005, p. 220).

Na figura 8, pode-se observar as três "forças" de atração da população, quais sejam: o campo, a cidade e a cidade-jardim. A proposta de Choay (2005) foi traduzida e redesenhada por Fernanda Tomiello (2009).



**Figura 8 - Três "forças" de atração da população (2009)**

Fonte: <<http://urbanidades.arq.br/bancodeimagens/displayimage.php?album=5&pos=17>>. Acesso em 27 jul. 2012.

Patrick Geddes (1854-1932) implantou a ideia da cidade-jardim em bairros de Londres. Foi propagador e realizador deste método, pertenceu ao grupo de urbanistas do movimento “*City is beautiful*” e seu livro mais importante é *Cities in evolution*. Seu lema era “pesquisar

exaustivamente, antes de planejar” e proceder a levantamentos geográficos e históricos do lugar e populações, além de realizar estudos sociológicos prévios antes de “plantar” ou erguer uma nova cidade. Geddes introduziu conceitos urbanísticos ou críticos que se tornaram clássicos, entre eles, conurbação, megalópoles e região. Além disso, foi considerado pai do planejamento regional (FREITAG, 2010).

Raymond Unwin (1863-1940) realizou o modelo das cidades-jardins. Seus planos sofreram influência do modelo das cidades medievais, mas que se distinguiam por privilegiar as classes operárias e valorizar a residência individual do trabalhador. Sua publicação de maior relevância foi *Town Planning in practice* (FREITAG, 2010). Conforme Choay:

Não há motivo para limitar hoje as cidades do mesmo modo (que no passado); fazê-lo seria puro contrassenso, seria agravar mais a congestão urbana; mas, ao deixar as cidades estender-se livremente, é importante dar-lhes, de algum modo, limites e precisar, separando-o das partes vizinhas, o espaço destinado aos novos bairros (CHOAY, 2005, p. 229).

Peter Hall (1915) é autor de mais de 20 livros sobre o tema do planejamento e áreas conexas, destacando *Cities world cities* e *Cities in civilization*, obras que tratam das consequências da “revolução informacional” e dos valores de novas ideias, como o desenvolvimento urbano sustentável. Entre outras questões, Hall considera as causas e os efeitos do declínio da economia em algumas cidades e o extraordinário crescimento em outras (FREITAG, 2010).

Hall é considerado um urbanista abrangente por conhecer profundamente as questões urbanas e ser qualificado para corrigir as mazelas do presente. Ele busca a fórmula para a criação de centros inovadores, a partir da fundação de novas cidades idealizadas no desenvolvimento planejado, incluindo todas as suas manifestações: parques temáticos, cidades científicas, tecnópoles nacionais e programas de cinturões técnicos. Constata, porém, que não é possível impor uma dinâmica própria, afinal centros e polos produtores de tecnologia dependem do rural (FREITAG, 2010).

Hall discute, em suas obras, vários aspectos sobre as teorias da cidade e manifesta ceticismo em relação ao planejamento, em alta nos anos 1960 e 1970. O autor confirma uma das teses da história de Walter Benjamin, que estabelecia a relação entre o monumento de cultura e o monumento de barbárie, e propõe pensar a relação da questão da cultura (constante investimento em arte e incentivo à cultura) no contexto urbano (FREITAG, 2010).

A escola inglesa tem caráter pragmático e utilitarista, quando comparada à alemã e à francesa. Destacam-se, nesta escola, os modelos “cidades-jardim”, de Howard, e “cidade cultural”, de Peter Hall. O modelo de “cidades-jardim” foi o primeiro que propôs e

implementou uma solução para a melhoria da qualidade de vida dos operários nos centros de produção industrial, enquanto a “cidade cultural” concentrou a atenção para a força estruturante do componente cultural no desenvolvimento das metrópoles europeias (FREITAG, 2010).

#### **1.4. A Escola de Chicago**

A Escola de Chicago tratou, a partir de uma base empírica, do multiculturalismo que caracteriza a cidade moderna, com as várias etnias que a compõem, com suas tradições, línguas, hábitos e conflitos. Seus teóricos – em destaque, Lewis Mumford (a história da cultura urbana), Richard Sennett (a visão pós-moderna da cidade), Saskia Sassen (a volta ao realismo urbano) e Robert Park (nome importante desta escola) – defendiam a tese de que o fenômeno urbano precisa ser abordado com base em uma ecologia social.

Esta escola pensou a cidade como objeto privilegiado de investigação: “a cidade como laboratório social”, tendo como referência a própria Chicago dos anos de 1920. O método empírico que envolveu a sua abordagem teve como intuito buscar soluções concretas para uma cidade caótica, marcada por intenso processo de industrialização e de urbanização, na virada do século XIX para o XX.

Chicago tornou-se, nessa época, a mais importante cidade dos Estados Unidos. O crescimento demográfico, o imenso contingente imigratório, os guetos de diferentes nacionalidades geradores de segregação urbana, a concentração populacional excessiva e as condições de vida e de infraestrutura precaríssimas favoreceram a formulação, pela Escola de Chicago, da ideia da *cidade como problema*, dificultando a transcendência de tal realidade imediata e a articulação de um pensamento com maior grau de abstração sobre o tema.

A especificidade da abordagem ecológica – que estaria no fato de tratar a cidade isoladamente, ou seja, a existência de um urbano *per se* (a cidade como própria variável explicativa) – é discutível. Castells (1983) a critica e, embora não a considere como ciência e sim como ideologia, não invalida a abordagem ecológica na construção de um conhecimento específico sobre a cidade.

A cidade é concebida como uma entidade físico-territorial, empiricamente constituída e delimitada no espaço por critérios geográficos, demográficos, numéricos e político-administrativos. Robert Park identifica, no interior de uma comunidade urbana, um sistema de

forças que tende a produzir um grupamento ordenado e característico de sua população e de suas instituições (GRAFMEYER; JOSEPH, 1979).

Lewis Mumford (1895-1990), em seu livro mais conhecido, *The City in History* (1961), demonstra que enverou pela trilha histórica com a finalidade de, a partir de uma “cidade perfeita, multifuncional e multicultural” (de hoje), chegar à forma original da cidade (protociudades-necrópole). Ao desvendar o embrião, poderia, então, entender o que viria a ser cidade moderna (FREITAG, 2010).

Munford atribui à cidade a ruptura do nomadismo e o início da vida sedentária, lugar do plantio e da segurança, o berço da moralidade, rédeas do destino, por se tornar o lugar de novas possibilidades de sobrevivência, de organização da vida. O autor estabelece que o intercâmbio entre cidade e o campo, o entorno e a periferia, são forças dinamizadoras exógenas da cidade e que a faz existir e sobreviver (FREITAG, 2010).

Segundo Choay (2005, p. 290), Mumford defende o espaço coletivo para o estabelecimento das relações:

A função básica da cidade consiste em dar uma forma coletiva ao que Martin Buber chamou justamente de relação Eu e Tu: em permitir – e até favorecer – o maior número de reuniões, encontros e competições entre pessoas e grupos variados, de modo que o drama da vida social possa ser interpretado, com os atores e espectadores podendo revezar-se em seus papéis. A função social dos espaços livres dentro da cidade consiste em permitir que os indivíduos se reúnam.

Richard Sennett (1943) tornou-se uma autoridade em assuntos referentes à vida urbana nas sociedades ocidentais. Sua produção intelectual é extensa, com uma dúzia de livros publicados desde o final dos anos 60, especialmente sobre a experiência urbana e a sua relação entre autoridade, modernidade e vida pública. Entre os seus livros, além do clássico publicado em 1972, *The Hidden Injuries of Class*, estão: O Declínio do Homem Público; Carne e Pedra; Respeito – A Formação do Caráter em um Mundo Desigual; A Corrosão do Caráter e A Cultura do Novo Capitalismo.

Sennet, um dos criadores do *Urban Age* (Fórum de Urbanismo<sup>1</sup>), é considerado um homem de ideias polêmicas, controvertido e politicamente radical, pois adverte para as consequências imprevisíveis da sociedade informacional.

Ninguém abordou, como ele, o efeito que a atual organização do trabalho, ditada pelo mundo globalizado, pode promover sobre o caráter das pessoas e sobre a forma como agem no cotidiano, seja no trabalho, nas relações familiares e até mesmo nos momentos de lazer. Esse aspecto da vida atual está exposto em seu livro “A Corrosão do Caráter”. Nele, Sennett

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[www.urban-age.net](http://www.urban-age.net)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

aponta a repercussão que as inovações tecnológicas e as mais recentes teorias da Administração têm sobre o caráter das pessoas. De acordo com Freitag:

Urbanidade ou vir a ser urbano significa, para Sennett, uma qualidade da cidade, capaz de promover atitudes e modos urbanos, morais e humanos entre seus moradores. Esse conceito tem para ele a conotação de polidez, refinamento, civilidade, cortesia, qualidades que teme estarem se perdendo nas cidades de hoje, em consequência das mudanças estruturais que nelas se manifestam desde a globalização (FREITAG, 2010, p. 114).

Saskia Sassen (1949) é uma das principais teóricas da globalização. Professora na Columbia University (Estados Unidos), cunhou, nos anos 1990, o termo “cidade global” e, mais recentemente, desenvolveu a ideia da “rua global”. Autora de *“The Global City”*, *“The Mobility of Labor and Capital”*, *“Globalization and its discontents”* ou *“Sociologia da Globalização”*, tem refletido, nos últimos 20 anos, sobre os impactos da globalização.

A autora analisa Nova York, Londres e Tokyo: as três grandes cidades que comandam os espaços econômicos integrados em suas respectivas áreas de influência, articulando fragmentos de espaços nacionais e regionais através das redes também globalizadas de cidades, descolando-as assim das economias nacionais ou de um caráter internacional. A essência do estudo de Sassen consiste no alerta: “a vida urbana tem sido perigosamente alterada pelos funcionários das firmas multinacionais, que chegam às grandes cidades, colonizando-as virtualmente e aprofundando o fosso já existente entre pobres e ricos” (FREITAG, 2010, p. 115).

Sassen definiu as cidades globais como centros de comando dessa economia globalizada (e fragmentada), que constituem também os principais centros de inovação na produção e consumo de novos produtos, articulando-se entre si em um processo mais cooperativo do que competitivo. Ela elaborou o seu conceito de cidade global, partindo do pressuposto de que, na era econômica atual, existem duas características distintas: a integração dos sistemas e a dispersão geográfica das atividades econômicas. Para Sassen, esta situação contribuiu significativamente para o papel estratégico desempenhado pelas grandes cidades.

As cidades não se tornaram obsoletas. Ao contrário, além de continuarem concentrando funções de comando, receberam duas outras funções: são locais de produção pós-industrial para as principais indústrias, para o setor financeiro e para os serviços especializados e são mercados multinacionais, nos quais empresas e governos podem adquirir instrumentos financeiros e serviços especializados (FREITAG, 2010).

Desse modo, as cidades globais funcionam em rede, como centros do comércio mundial e de atividades bancárias e pontos de comando, mercados globais e locais de produção para a economia da informação. São lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais. Além disso, as cidades constituem nós de circulação de recursos e tendem também a concentrar as matrizes das empresas, sobretudo daquelas que operam em mais de um país. Sobre a noção de cidade, Freitag acresce que:

O “ideal” para a contemporaneidade marcada pela economia global seria a cidade “global”, mas esse ideal não pode ser atingido por todas as cidades, porque nem todas pertencem ao grupo seletivo das “escolhidas” para usufruir as riquezas produzidas para uma minoria de extremamente ricos. Também é preciso ressaltar que essa hierarquia não é estática. A dinâmica econômica pode destronar uma cidade das posições mais elevadas, de um dia para outro, e desterrá-la, desqualificá-la de vencedora para perdedora (FREITAG, 2010, p. 120).

Portanto, com a leitura interdisciplinar e intertextual da questão urbana, proposta por este trabalho, é possível identificar a influência fundamental que as “escolas” tiveram no pensamento urbano brasileiro, entre elas, a dos pensadores clássicos da Sociologia nos estudos urbanos brasileiros. Foi o pensamento de Marx que influenciou de forma marcante a produção sobre a cidade, quer por meio da sociologia urbana francesa, quer na visão crítica da teoria da marginalidade.

A escola francesa exerceu grande influência sobre os teóricos da cidade, urbanistas e arquitetos brasileiros, e a influência se transformou em práticas educacionais, em projetos de intervenção urbana, em planejamento e realização de cidades novas no Brasil.

Segundo Freitag (2010, p. 128), “a escola Alemã do pensamento histórico e culturalista da cidade ‘não fez’ escola no Brasil”, devido à grande influência exercida pela Escola Francesa. O grande reformador de Paris, Haussmann, teve seus procedimentos de modernização e saneamento imitados em três cidades brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Santos. No entanto, quem exerceu a maior influência sobre uma geração de urbanistas e arquitetos formados na década de 1930 foi Le Corbusier, especialmente no caso de Lúcio Costa. Peter Hall disse que Brasília pode ser considerada um "quase-projeto" corbusieriano, pois concretiza boa parte dos princípios consolidados na Carta de Atenas. Conforme Freitag:

Sem dúvida alguma, Le Corbusier exerceu a maior influência sobre uma jovem geração de urbanistas e arquitetos que estavam se formando na década de 1930. É bom lembrar que ele esteve pela primeira vez no Brasil em 1929, ocasião em que proferiu várias conferências em universidades brasileiras, especialmente cariocas, deixando suas sementes no Rio (FREITAG, 2010, p. 129).

Touraine, teórico dos movimentos sociais urbanos na América Latina e no Brasil, destaca-se como influência marcante tanto sobre a teoria quanto sobre a prática de planejamento e intervenção urbana no Brasil.

Henri Lefebvre influencia especialmente os geógrafos, arquitetos e urbanistas de tradição marxista, que absorvem os seus ensinamentos em currículos acadêmicos, programas habitacionais e propostas de planejamento regional. Entre os autores brasileiros mais próximos desta linha está Milton Santos, que defende a tese sobre a ocupação e a transformação do espaço urbano de Salvador em 1955. Sobre as diferenças entre os dois pesquisadores, Freitag aponta que:

A novidade de Milton Santos com relação a Henri Lefebvre consiste no fato de que Santos pensa o espaço histórico com base na experiência colonial, na vivência secular da opressão e na rebeldia latente de povos permanentemente subjugados. O direito à cidade de Lefebvre é compreendido e redefinido como o direito do colonizado, do excluído, do marginalizado de ocupar o seu espaço justo e merecido, rebelando-se contra as hierarquias impostas de fora para dentro e de cima para baixo. É por isso que vislumbra a possibilidade da ‘rebelião’ dos excluídos nos territórios que, em verdade, lhe pertencem (FREITAG, 2010, p. 139).

Milton Santos (1926-2001) foi o geógrafo que mais visibilidade deu à Geografia brasileira. Sua militância permanente em prol da cidadania e da ética extrapolou os muros acadêmicos. Produziu uma obra numerosa e complexa, abordando estudos urbanos, uma verdadeira teoria geográfica do espaço, que apresenta diferentes fases e faces e reclama ainda muita reflexão, além de outras temáticas inspiradas em epistemologia e história do pensamento geográfico. Destacou-se pela originalidade, atualidade, convicção e otimismo, defendendo os oprimidos e explorados. Segundo Freitag (2010, p. 137), “toda a sua obra política, teórica e prática consiste em minimizar o sofrimento decorrente da pobreza e expressa otimismo com relação às possibilidades de superação desse estado de coisas”.

Criou conceitos de “Espaço”, “Globalização”, “Globalitarismo”, “Pensamento único”, “Cidadania”, “Pensamento Universal” e “Experiência, sabedoria da escassez”, os quais representam alguns dos elementos teóricos que compõem o seu pensamento, alicerçados nos pressupostos teórico-metodológicos da teoria marxiana.

As pesquisas realizadas pelo intelectual Milton Santos dimensionam os fundamentos de uma nova Geografia e os conceitos elaborados por ele contribuem para a compreensão da representação real do contexto urbano, considerando a relevância de suas ideias.

Santos (1993) mostrou, em sua obra, a importância de se estudar a evolução urbana através das formas postas no espaço e como a Geografia Urbana pode nos auxiliar nesse sentido. Ele faz uma relação do tema com a prática do planejamento e as exigências da

postura de urbanidade que deve ser assumida pelo cidadão. Em sua obra, aborda a evolução espacial urbana por meio da análise de suas formas, para constatar que:

A Geografia dos processos sociais se realiza através das formas. A cidade é uma realização humana, algo que é profundamente histórico, por conseguinte é formada de um conjunto de formas naturais, de formas produzidas pelo homem, formas artificiais, formas técnicas. Então toda vida do homem na cidade, têm uma relação que não se pode esquecer com isso que o homem, ao longo do tempo, foi depositando naquele lugar, a cidade, como forma. Por conseguinte a vida urbana, se caracteriza pela utilização das formas de processos sociais (SANTOS, 1993, não paginado).

Santos (2004), no estudo da cidade, postula a existência de uma dialética espacial entre a modernidade tecnológica e as populações pobres, tratando o processo econômico sob a ótica da globalização como fábula, como perversidade e como possibilidade aberta para o futuro.

Isso também permite estudar o desenrolar da história na cidade e a própria história do país, porque a história urbana é uma sucessão ininterrupta de objetos: alguns permanecem, outros cedem lugar a novos objetos, de tal maneira que, diante de uma cidade, o que nós temos é uma espécie de acumulação de objetos de idades diferentes. Nenhuma cidade se apresenta com objetos da mesma idade. Nós temos objetos que datam de séculos e outros que são contemporâneos, que são nossos objetos antigos e objetos novos. Tudo isso junto forma a cidade e é objeto da ação humana e do processo histórico, que ora utilizam alguns objetos, ora rejeitam outros. E é por isso que a desigualdade da vida e a heterogeneidade histórica se encaixam sobre essa heterogeneidade das formas.

A Escola de Chicago exerceu também grande influência sobre os estudiosos brasileiros. A herança foi marcante, especialmente na Antropologia Urbana, que utiliza métodos e alguns conceitos da Escola de Chicago, como por exemplo, a noção de “zona moral” de Park.

Atualmente, nota-se ainda a influência de paradigmas originários da Europa e dos Estados Unidos sobre as análises voltadas para a cidade brasileira. Contudo, percebe-se o empenho de investigar e de explicar suas particularidades. A temática da globalização, por exemplo, está presente nos estudos sobre as grandes cidades brasileiras. A discussão sobre *dual city*, uma cidade de estrutura social polarizada, em que o espaço dos ricos contrapõe-se ao dos pobres, resultante da globalização das economias urbanas, não deixa de motivar os pesquisadores urbanos, mas há uma preocupação com os limites da aplicabilidade de tal noção.

O que se destaca como peculiar à reflexão contemporânea sobre a cidade é que ela se torna cada vez mais ampla e multidisciplinar, incrementando o leque temático da Sociologia Urbana. Segundo Freitag (2010, p. 131), “a influência das teorias e práticas urbanas

americanas no Brasil é hegemônica” atualmente. Observa-se a introdução da verticalização das construções, elevados e túneis, que privilegiam o automóvel em detrimento ao transporte coletivo público, o que resulta em congestionamento no trânsito, poluição de ar e irritabilidade dos motoristas, como atesta Freitag:

A realidade urbana, as formas de morar, trabalhar e se divertir não seguiram o modelo racionalista dos franceses e sim o modelo do planejamento urbano, tão criticado por Jane Jacobs (1961), a primeira a notar que a lógica do capital, da propriedade de territórios urbanos e o uso do automóvel são incompatíveis com a prática da cidadania e do bem-viver (FREITAG, 2010, p. 132).

Por outro lado, os preceitos da sociologia urbana francesa marcaram os anos de 1980 como pano de fundo teórico e como início dos estudos sobre as contradições urbanas, sobretudo, a grande novidade temática da década: os movimentos sociais urbanos.

Lúcio Costa (1902-1998), urbanista responsável pelo Plano Piloto de Brasília, construída a partir de 1960, defendia que o bom urbanista deveria ser aquele que coloca um pouco da cidade no campo e um pouco do campo na cidade, conforme o pensamento de Soria (criador da cidade-linear): “*Realizar la vida urbana; urbanizar el campo*”. A tese é de que o projeto para o Plano Piloto é simbótico, ao procurar fundir pensamentos urbanísticos de um período, como os da cidade-linear e cidade-jardim e outros princípios da Carta de Atenas.

Assim, em relação à temporalidade individual, a ideia de Lúcio Costa é considerada como uma simbiose de aspectos formais de teorias urbanísticas, com as reminiscências de sua vivência na Europa, e caracterizada pela expressividade como o diferencial de seu projeto de Brasília, vencedor do concurso nacional. Costa propunha que a morfologia da nova capital deveria conformar-se à paisagem – a horizontalidade e a topografia deveriam ser seus elementos compostivos – da cidade e da paisagem natural, fundindo-se estética e função, na busca pelo belo da obra arquitetônica, uma atitude tanto imperativa quanto ética, para o arquiteto.

Lúcio Costa, uma das figuras de proa da arquitetura e do urbanismo no Brasil no século XX, na abordagem literária do seu pensamento sobre a civilização industrial, aparece de forma reservada em alguns poucos textos, em que se deixa entrever uma leve desaprovação ao modernismo importado, referindo-se provavelmente aos modernistas paulistas. Defendia, para Brasília, a proposição de um eventual desenvolvimento limitado e sustentado e que a cidade deveria se preservar contra uma expansão urbana que a deturparia, além do caráter dela ser cercada por espaços verdes (COMAS, 2004).

Costa, embora mostre otimismo em relação às possibilidades da era industrial, não esconde certa desconfiança em relação ao Brasil. Ele demonstra certa melancolia, quase um conformismo diante da pobreza do país, do povo inculto.

A arquitetura moderna presente na sistematização corbusiana tem elementos e atributos vernaculares brasileiros. Corbusier e Lúcio Costa se apoiam na definição racional do problema social e econômico a enfrentar, não como suficiente, mas necessário (MARTINS, 2004). Portanto, os elementos e atributos se interagem criativamente, como provam os projetos desenvolvidos individualmente por Costa (COMAS, 2004).

Oscar Niemeyer (1907), arquiteto responsável pela construção de Brasília, tem postura teórica consolidada, a qual consiste no conjunto coeso e fechado de temas que pretendiam abordar os problemas da arquitetura de modo abrangente, descritos na série de textos intitulada “Os Problemas da Arquitetura”, publicados entre 1978 e 1980. Foi criticado por introduzir os quatro elementos na arquitetura brasileira: a forma livre, a fachada de vidro, os brise-soleils e o pilotis, considerados elementos derivados dos princípios acadêmicos da vanguarda europeia, do início do século (Le Corbusier) e aplicados sem reflexão ou razão.

Niemeyer e Lúcio Costa, com a construção de Brasília nas escalações monumental, residencial, gregária e bucólica, colocaram em prática parte de seus conceitos modernistas e socialistas, mesmo diante da arquitetura moderna brasileira dirigida a classes dominantes. A falta de conteúdo humano é tida como a principal razão das suas deficiências, refletindo – como não poderia deixar de fazê-lo – no regime de contradições sociais em que vivemos e no qual ela se desenvolveu. Nesse sentido, Freitag afirma que:

Foram projetadas superquadras, concretizando parte das ideias da cidade-jardim de Howard. De início, acreditou-se poder dissolver as diferenças de classe entre operários e funcionários, fazendo-os conviver nos mesmos prédios e deixando seus filhos frequentarem as mesmas escolas públicas e os mesmos postos de saúde. Não haveria regiões mais ou menos nobres na cidade. O Estado seria dono dos blocos residenciais, postos à disposição dos funcionários de todos os níveis da burocracia estatal (FREITAG, 2010, p. 144).

Esse quadro traduz que o fazer teórico de Niemeyer foi promovido por visão externa. Ao se proceder a reflexão acerca de seus trabalhos sobre a arquitetura brasileira, nota-se que Niemeyer toma consciência de sua real importância no panorama nacional. A partir disso, tenta fazer com que sua obra seja modelar, livre das moléstias de crescimento que assolavam a arquitetura nacional. Ele deixou clara essa intenção em palestra aos estudantes da Faculdade Nacional de Arquitetura, quando também expôs seu projeto para o Museu de Caracas. Assim,

Niemeyer assume papel de destaque no panorama nacional, conferindo à sua obra o valor que ela realmente possui.

Niemeyer procura fixar seu discurso dentro deste espírito de renovação do movimento moderno no mundo, abrindo sua visão para uma abordagem inclusiva, e não exclusiva, como era o caso de diversos críticos de suas obras, que o faziam baseados em princípios funcionalistas radicais, próprios de uma abordagem estreita dos preceitos de Le Corbusier.

Enfim, o procurado equilíbrio entre o discurso de Niemeyer e o conteúdo social de sua obra, com o uso da visão marxista, é fragilizado. O posicionamento político e o conteúdo social de sua obra levaram-no ao enfrentamento de sérios dilemas entre assumir inteiramente as tarefas da revolução social ou fazer a arquitetura possível, numa sociedade capitalista.

A grande contribuição de Oscar Niemeyer ao pensamento da arquitetura brasileira reside na elaboração de seu extenso e significativo discurso, negligenciado por críticos sob a pressão da expectativa do ‘espetáculo arquitetural’ proposto pela exuberância plástica de sua obra.

O Plano Urbanístico de Palmas, elaborado pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes, recebeu influência especialmente de Lucio Costa e Oscar Niemeyer, dentro do conceito de “novas cidades” das escolas francesa, inglesa e americana. Os arquitetos citados estiveram na França, Inglaterra e Estados Unidos a fim de colher informações e subsídios técnicos relacionados às cidades planejadas para a elaboração do plano diretor da nova capital. O Capítulo 4 deste trabalho discutirá, com maior aprofundamento, a concepção do Plano Urbanístico de Palmas, as relações e influências recebidas pelas escolas.

## **1.5. O urbanismo e a reforma urbana no Brasil**

Em análise anterior, verificou-se a recepção das teorias da cidade no Brasil, com destaque para a escola francesa, a partir dos registros do surgimento do urbanismo, com o atual significado, que vêm do final do século XIX. A revolução industrial provocou o aumento demográfico nas cidades em função do êxodo rural e deixou para a sociedade vários problemas, como o déficit habitacional, circulação de veículos, entre outros. Existem versões divergentes em relação ao surgimento do urbanismo, entre elas, a que atribui o termo a Teoria General de la Urbanización de Ildefonso Cerdá, em 1868; a que estabelece a “nova ciência” urbanismo a partir da publicação no Bulletin de la Société géographique de Neuf Châtel, na

França; a que atribui o feito ao Congresso de Londres e a primeira exposição de urbanismo de Berlim, ambos registros em 1910.

No processo evolutivo do urbanismo, há o registro da fundação da sociedade francesa dos arquitetos-urbanistas em 1914. As novas propostas de estudo diferenciavam o termo urbanismo das artes urbanas anteriores pelo caráter crítico e reflexivo e reforçava a pretensão científica, sendo, epistemologicamente, o estudo da cidade (BARDET, 1990). Entretanto, a maturidade teórica veio a ser alcançada somente no final do século XX, época em que o urbanismo passa a ser considerado uma área do conhecimento autônomo (BONNET CORREA, 1989).

O urbanismo, então, é conceituado como uma ciência para o estudo, a organização e a intervenção no espaço urbano. A intervenção urbana tinha como função a prática das transformações necessárias à realidade caótica das condições de habitação e salubridade em que viviam os habitantes de grandes cidades europeias, durante e pós-revolução industrial. O urbanismo surgiu para estudar e buscar soluções para os problemas da cidade, vista como um espaço em transformação permanente, mas que se for observada durante um curto período de tempo, pode parecer estática. Agache define urbanismo da seguinte forma:

Uma ciência, e uma arte e, sobretudo uma filosofia social. Entende-se por urbanismo, o conjunto de regras aplicadas ao melhoramento das edificações, do arruamento, da circulação e do descongestionamento das artérias públicas. É a remodelação, a extensão e o embelezamento de uma cidade, levados a efeito, mediante um estudo metódico da geografia humana e da topografia urbana sem descurar as soluções financeiras (AGACHE, 1930, p. 4).

A evolução do processo de urbanismo passou pela influência de um paradigma sem precedentes: a Carta de Atenas em 1933, rediscutida em 1998, ocasião em que incluiu questões urbanas mais apropriadas à modernidade. Essa rediscussão gerou a “Nova Carta de Atenas”<sup>2</sup>.

Surgiram críticos ao modelo modernista, como Jane Jacobs, em 1961, no livro “Morte e Vida nas Grandes Cidades Americanas”, no qual ressaltou a falência do planejamento das cidades por não haver elementos necessários à vida cotidiana. As críticas ao modernismo se

---

<sup>2</sup> A Nova Carta de Atenas (1998) tem como objetivo geral definir uma agenda urbana e, consequentemente, o papel do planejamento urbano. Finaliza com recomendações e princípios norteadores e enfatiza que a formatação do documento resulta de uma série de discussões realizadas no âmbito europeu durante a década de 1990. Entre os mais importantes documentos, podem-se destacar: o Green Paper on the Urban Environment (1990); Europe 2000: Outlook for the Development of Community's Territory (1991); Europe 2000 +: Co-operation for European Territorial Development (1994); European Sustainable Cities: Reported by the Expert Group on Urban Environment (1996); e Towards an Urban Agenda in the European Union (1997) (KANASHIRO, 2004).

fundamentaram na qualidade do ambiente construído de nossas cidades, baseado em ideias desenvolvimentistas, que desconsideram funções e atividades humanas.

O urbanismo, em suas bases tradicionais e pioneiras de pensamento, estabelece a visão teórica e profissional da cidade como um objeto técnico, determinado e exato (CORBUSIER, 1992), sem uma atenção para as questões sociais, históricas e culturais que permeiam o espaço urbano.

Portanto, ficou a contradição à nova Carta, uma vez que ela não inovou, embora em seu bojo propusesse desafios de integrar o planejador ao cotidiano do cidadão, pela ordem participativa na construção de ambientes sustentáveis, e de entender o espaço urbano com novos parâmetros qualitativos (KANASHIRO, 2004).

O desafio a ser enfrentado é conciliar o paradigma do individualismo do projeto e o paradigma do urbanismo multidisciplinar, este último preocupado com o caráter coletivo e participativo na análise e na busca de soluções para os problemas da cidade (SAMPAIO, 2001).

A partir dos anos 50, passou a existir uma forte demanda para renovação urbana nas cidades, momento em que se desenvolveu, no urbanismo, um caráter mais crítico e analítico sobre os problemas urbanos, com grande contribuição teórica de várias áreas do conhecimento. O urbanismo passou a ser centro das atenções de arquitetos, engenheiros, geógrafos, sociólogos, historiadores, filósofos e escritores, agora com *status* de ciência (BONET CORREA, 1989; CHOAY, 2005).

Ainda seria necessário, nesta nova perspectiva, suplantar o equívoco do projeto funcional, tratado como um projeto de edificação e concretizado pela aplicação de normativas rígidas e ultrapassadas, que não consideravam a convivência harmoniosa no espaço urbano e ainda desprezavam os aspectos políticos e sociais, que influenciam fortemente a configuração das cidades.

Com a evolução do urbanismo frente à nova demanda, a premissa usada equivocadamente de que, na teoria e na prática, o urbanismo seria mera extensão da arquitetura é finalmente afastada. A visão de que cidade não pode ser pensada e planejada funcionalmente, como se fosse um projeto de edificação, condição que resultaria na fragmentação do espaço urbano, finalmente passa pelo fortalecimento de uma visão multidisciplinar.

Embora a visão de que a cidade é um organismo vivo e funciona como um sistema espacial e social determinado, sendo o ordenamento de acordo com uma metodologia

concreta, que tem a base no conceito funcionalista clássico de urbanismo, ainda persiste, como explica Mazzaroli:

[...] a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade, buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada [...] (MAZZAROLI, 1966, p. 15 apud MUKAI, 1988, p. 74).

As novas cidades planejadas foram inspiradas no modelo clássico (Versalhes, Washington, Paris) com a qualificação do espaço urbano sob o aspecto espacial-construtivo e dentro de modelos de princípios anteriores à constatação fática. Essas cidades utópicas apresentam pressupostos ditos como necessários para o desempenho das “funções urbanas” ou “funções sociais” submetidas a intenções políticas, sociais ou unicamente artísticas. A Carta de Atenas propunha essas funções como postulados universais, daí a necessidade de separá-las no espaço urbano. Mas elas surgiram como segregação das atividades em razão de uma suposta ordem funcional. De acordo com Villaça:

Pode-se considerar como início dessa prática a inauguração de Belo Horizonte no dia 12 de dezembro de 1897. Esse projeto reflete a absorção, pelos nossos engenheiros, do urbanismo monumental e embelezador de origem barroca, manifestado nos projetos de Versalhes, no de Washington e na Paris de Haussmann. Belo Horizonte – ao contrário dos planos diretores e do zoneamento – não é obra de um governo municipal e não é e nem pretende ser atividade contínua de tal governo. Afasta-se, portanto do plano típico e tem algumas características de projeto. O planejamento de cidades novas foi e continua muito disseminado no Brasil, com os casos de Goiânia, Volta Redonda, Londrina, Maringá e inúmeras cidades paranaenses, Brasília e várias cidades da Amazônia (Palmas, TO; Barcarena, PA etc.) (VILLAÇA, 2010, p. 178-179).

O denominado urbanismo moderno tem a base nas premissas de que as intervenções urbanas devem ser feitas com o intuito de eliminar os problemas provenientes do processo de urbanização por meio de soluções pontuais, como transformações de espaços degradados em belos e salubres. Esse pensamento se adequaria a uma corrente denominada progressista (CHOAY, 2005) que desconsidera elementos socioculturais e históricos, na busca por uma cidade ideal e, assim, busca-se a reprodução do espaço para demonstrar uma imagem que talvez não seja condizente com sua realidade, o que bastante difundido por Le Corbusier, em várias partes do mundo, como modelo de urbanismo.

O racionalismo e o reducionismo do urbanismo moderno, trazido dos modelos teóricos criados, são objetos de críticas, pois o urbanismo moderno não poderia ser aplicado como premissa universal para a modernização do espaço urbano. Afinal, os lugares são diferentes, cada qual tem necessidades e problemas específicos, passíveis de análises e intervenções.

Constata-se, atualmente, a ampliação das áreas de atuação do urbanismo. Nota-se que se ultrapassou a visão restrita aos planos, em função de surgirem vários conceitos abrangentes e diferentes das derivações comuns e interpretações conceituais tradicionais. A integração entre o estudo das relações da cidade, a sociedade que nela vive e a cidade inserida num contexto regional e global – tendo seu espaço como resultante de transformações sociais, políticas e econômicas do mundo capitalista, inclusive do papel do Estado e de outros agentes que atuam no espaço urbano e abrange ainda a questão da sustentabilidade socioambiental – reafirma o esforço da superação ao paradigma tradicional (GRAZIA; QUEIROZ et al., 2001)

A transposição da esfera do ordenamento morfológico, apenas técnico e estético, possibilita ao urbanismo abarcar o debate comunitário e o campo da planificação social. Afinal, a cidade reflete o estado da sociedade e nela é expressa uma determinada concepção do mundo, devendo basear-se sempre, em primeiro plano, na melhoria das condições de vida dos seus habitantes (BONNET CORREA, 1989). É importante salientar, porém, que as questões técnicas e estéticas também são importantes. Assim, devem ser objetos de análise neste contexto, pois interferem diretamente na estrutura, na paisagem, e na qualidade de vida do espaço urbano. Apenas não se deve colocá-las como o centro da questão urbanística, numa perspectiva reducionista.

Na visão ampliada do urbanismo como concepção multidisciplinar, introduz-se um esforço epistemológico para entender o fenômeno como o conjunto de ações voltadas ao planejamento, à gestão da cidade e ao ordenamento do uso e ocupação do solo urbano em várias escalas, seja local, regional, nacional ou internacional. A abordagem multidisciplinar acerca do território (sob seus aspectos históricos, culturais, econômicos), de maneira transversal e multirreferencial, envolvendo várias áreas do conhecimento e, sobretudo, as questões políticas, permite ações para alcançar a sustentabilidade socioambiental urbana. Nesse viés, pode-se afirmar que vem ocorrendo lentamente um processo de amadurecimento de uma concepção que se aproxima de uma visão mais abrangente sobre a questão urbana, numa enfoque multidisciplinar sobre o urbanismo.

É necessário considerar, nesse contexto, o surgimento de uma corrente na década de 1980 que, embora não tenha deixado de ser conservadora nas suas premissas, considerando seus aspectos políticos e filosóficos, cria o chamado *New Urbanism* (Novo Urbanismo), inspirado nos padrões utilizados antes da Segunda Guerra, sobre o qual Souza afirma:

Sua idéia-força central é, na verdade, um esforço de compatibilização de desenvolvimento urbano, em seu sentido capitalista, com certos valores ‘comunitários’ e com uma certa escala humana, enfim quase uma espécie de síntese entre a tradição antimodernista, tão bem simbolizada por Jane Jacobs (1994) e o pragmatismo mercadófilo, e isso tudo se acrescentando o estilo pós-modernista (SOUZA, 2002, p. 144).

O Novo Urbanismo foi formulado no *Congress of New Urbanism* (1999), realizado nos Estados Unidos. Embora possam existir vários conceitos de urbanismo, estejam eles reproduzindo ideias tradicionais ou tentando renová-las de certa maneira, busca-se, com o novo urbanismo, trazer uma evolução teórica ou até mesmo reinventar o seu conceito dentro das correntes de pensamento (SOUZA, 2002).

Peter Calthorpe faz comentários finais na Carta do Novo Urbanismo publicada em livro, após o Congresso:

O Novo Urbanismo é um complexo de políticas e princípios de projeto para operar nas múltiplas escalas do desenvolvimento urbano. Ele tem sido mal interpretado no sentido de ser apenas um movimento conservador de retorno ao passado, considerando tipos e estilos da arquitetura, ignorando as questões do tempo presente (LECCSE; KATHLEEN, 1999 apud MACEDO, 2007, p. 6).

Esse pensamento tem como visão a reintegração dos componentes da vida da comunidade (trabalho, compras, vida e entretenimento) em desenvolvimentos coesos, compostos por bairros ligados regionalmente por um eixo rodoviário. As cidades seriam diversificadas, compactas, orientadas para o pedestre, com o fornecimento de meios de transporte alternativos, incluiriam uma mistura de usos e promoveriam a integração social.

Essa diversificação da cidade objetiva a unidade social, econômica, física e ambiental. Retorna-se, nesse pensamento contemporâneo, aos princípios do urbanismo tradicional e às soluções pelo desenho urbano nas formas tradicionais. Esse tipo de soluções requer adaptação às necessidades das instituições e tecnologias modernas e refletem no patrimônio histórico e nas tradições locais.

Com a organização do Congresso do Novo Urbanismo (CNU), foi aprovado um conjunto de princípios definidos na Carta do Novo Urbanismo. A Carta estabeleceu 27 princípios organizados em três categorias para orientar o planejamento e o desenho urbano, além de políticas públicas e práticas de desenvolvimento.

O novo urbanismo apregoa a cooperação como elemento chave para a construção de apoio no processo de mudanças na estrutura urbana e as políticas públicas, baseado no desenvolvimento de parcerias estreitas e de cooperação entre várias disciplinas, grupos de

interesse e cidadãos, fatores que resultam em soluções que atendem às condições locais e aos desejos de todos os intervenientes locais.

Portanto, a materialização do novo urbanismo vem, por meio do processo participativo, ainda que limitado, fortalecendo-se no Brasil. A estruturação participativa se concretiza a partir do envolvimento ativo dos municípios nos aspectos do planejamento e nos processos decisórios, retratado especialmente pelos conselhos municipais, que também são subjugados ao poder público.

Dessa maneira, a comunidade, com o seu envolvimento, desempenha um papel importante nas discussões sobre a criação de uma visão comum, na formulação e seleção de planos alternativos e, finalmente, na criação de estratégias de implementação.

Em análise crítica ao novo urbanismo, foram apontados: maiores subdivisões na cidade pela ocupação dispersa do território; gerenciamento privado das comunidades, em detrimento às formas de administração pública local; densidades demográficas muito baixas para suportar uso misto e uso de transportes individuais. Conclui-se que, ao invés de se produzir uma nova, atrativa e desejável forma de unidades planejadas de desenvolvimento, poderia se criar um sistema eficiente de utilizar os vazios urbanos bem localizados.

Nesse viés, são tecidas críticas em razão do favorecimento aos empreendedores privados, da perpetuação do mito de ser possível criar e manter núcleos urbanos com o caráter de localidades campestres, da evocação dos tempos dourados das pequenas cidades e da inocência de um século atrás, entre outras justificativas.

Observam-se, então, as diversas denominações em torno do urbanismo, seja no campo científico ou técnico (profissional), o que pode ser objeto de uma questão epistemológica muito mais aprofundada, que não há como discutir na sua totalidade neste trabalho.

De qualquer maneira, a literatura sobre a temática recomenda cautela para uma avaliação confiável do impacto deste movimento, mesmo porque seria necessária uma investigação minuciosa para a formação de uma ideia concreta do desempenho das intervenções urbanas realizadas com o uso do novo urbanismo.

Verifica-se, porém, que os críticos do novo urbanismo concordam que, apesar de serem atribuídas deficiências, ele pode ser considerado eficaz na reestruturação de padrões de desenvolvimento urbano e de controle da expansão urbana. O ponto de convergência na discussão do modelo se dá pelo respeito ao contexto regional, por criar um senso de comunidade, pela defesa ao desenvolvimento compacto em torno do eixo de transporte coletivo, além de promover a integração social, pelo desenvolvimento de bairros com uma mistura de usos.

### **1.5.1. Algumas considerações sobre o urbanismo brasileiro**

Os registros das discussões no Brasil sobre urbanismo, enquanto campo do conhecimento e epistemologia, direcionam-se ao ramo complementar da arquitetura ou “Arquitetura-Urbanismo”, sendo reduzido muitas vezes a projetos arquitetônicos ou de engenharia em grande escala.

Em 1935, em Salvador, a “Semana de Urbanismo” tratou, entre outros temas, do urbanismo com uma proposta multidisciplinar, enquanto novo campo do conhecimento e área de atuação. Havia um esforço de provocar discussão epistemológica sobre o tema, apesar de não haver ainda referências teóricas suficientes. Mesmo assim, a Comissão do Planejamento da Cidade de Salvador conceituou urbanismo como a “ciência de ordenar e harmonizar os elementos estáticos e dinâmicos da cidade” (COMISSÃO DO PLANEJAMENTO DA CIDADE DE SALVADOR, 1937).

O conceito da Comissão do Planejamento da Cidade de Salvador, ao evidenciar o zoneamento como um instrumento essencial para o ordenamento das cidades que favorece a segregação espacial, ratificou a concepção tradicional de urbanismo.

O zoneamento surgiu na Alemanha no final do século XIX e, após a Primeira Guerra Mundial, atingiu inicialmente os Estados Unidos, depois a Inglaterra, a antiga União Soviética e a maioria dos países. Em 1891, foi utilizado, na cidade de Frankfurt am Main, uma ferramenta inédita na legislação urbanística vigente da Alemanha (MANCUSO, 1980).

Ao examinar a evolução do urbanismo no Brasil, é perceptível que, no final do século XX, a discussão teórica e conceitual do tema atingiu um nível mais amplo, tanto no campo multidisciplinar como no campo interdisciplinar.

Destaca-se, porém, que a prática do urbanismo no Brasil ainda segue a concepção tradicional por meio da aplicação técnica de planejamento físico-territorial, visando ao ordenamento morfológico do espaço urbano com o uso de recursos fundamentados nos princípios estéticos e construtivos, essencialmente de projeto. Essa condição pode levar a uma visão limitada do espaço urbano que se quer planejar e, consequentemente, sobre o pensamento do urbanismo. Assim, Del Rio (1990) esclarece sobre a necessidade de quebrar esse paradigma reducionista na abordagem do urbanismo, fazendo-se, entretanto, uma reavaliação e recuperação acadêmica do tema.

Para Villaça (2010), as ações realizadas nas décadas de 30 e 40 na esfera do planejamento urbano no Brasil eram consideradas urbanismo ou planos de urbanismo. Portanto, são esboçados conceitos que estabelecem o urbanismo como o conjunto de técnicas

referentes à ação do Estado sobre a cidade, um estilo de vida urbana ou o estilo de vida na cidade, bem como “[...] o conjunto das ciências - e supostas ciências - que estudam o urbano; este último só passou a ser utilizado no Brasil nas décadas recentes [...]” (VILLAÇA, 2010, p. 180).

Cabe, porém, destacar as condições para identificar o Urbanismo, nas vertentes como mero discurso, como um conjunto de ciências e supostas ciências, ou como políticas urbanas. Verifica-se que as ações reais e propostas pelo Estado estão no campo da ideologia, dentro de adaptações para enfrentar novas situações, ou o agravamento das tendências para assegurar a hegemonia das classes dominantes (VILLAÇA, 2010). Lefebvre explica que:

O urbanismo, enquanto ideologia, dissimula estratégias. A crítica do urbanismo terá esse duplo aspecto: crítica das ideologias urbanísticas, críticas das práticas urbanísticas (enquanto práticas parciais, redutoras, e estratégias de classe). Essa crítica ilumina o que se passa realmente na prática urbana: os esforços inábeis ou esclarecidos para pôr e resolver alguns problemas da sociedade urbana. Ela substitui as estratégias dissimuladas sob lógicas de classe (a política do espaço, o economicismo, etc.) por uma estratégia vinculada ao conhecimento (LEFEBVRE, 1999, p. 127).

Ermínia Maricato (2000, p. 112) assegura que “[...] o Urbanismo brasileiro (entendido como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas [...]. Assim, percebe-se o urbanismo como instrumento de dominação e de idealização de uma cidade “moldada” aos interesses das elites.

O urbanismo, ao se moldar aos interesses das elites, tem se fundamentado na modernização da cidade e na aplicação de zoneamento funcional das atividades, por meio da criação de normas que provocam a segregação do espaço urbano (SOUZA, 2002). Portanto, a ideia central do urbanismo moderno, extensiva ao planejamento físico-territorial clássico em geral, tem a sua fundamentação no urbanismo tradicional.

Villaça (2010) apontou os principais períodos de planejamento das cidades brasileiras: até 1930, os planos de embelezamento e melhoramentos (exaltação à burguesia e a destruição da forma colonial); de 1930 a 1990, o planejamento enquanto técnica de base científica para solução dos “problemas urbanos” (fortalecimento do zoneamento e organização físico-territorial das atividades no espaço urbano, em decisões centralizadas); pós-1990, a reação ao *status quo* (movimento pós-reforma urbana).

O urbanismo passa do ponto de vista meramente higiênico e sanitário ao ponto de vista estético. Existia a necessidade de construir novas capitais adequadas à importância de suas

funções cívicas (a exemplo de Belo Horizonte), até finalmente se preocupar com os problemas urbanos (LODI, 1975), passando então a ter uma visão multidisciplinar do tema.

Percebe-se que as abordagens e as práticas sobre urbanismo foram distintas em períodos diversos e se aprimoraram na medida em que a cidade pediu respostas e soluções adequadas à sua realidade. No entanto, percebe-se, em diversos momentos, que, apesar deste aprimoramento, o Urbanismo ainda se sustenta em modelos e concepções tradicionais estrangeiras, principalmente, nos padrões dos planos de desenvolvimento urbano que foram formulados entre a década de 30 e 90, com enfoque o planejamento físico-territorial.

É importante salientar que o esforço para romper os paradigmas anteriores, físico-territoriais, faz surgir uma nova proposta fortalecida na crítica ao modelo tradicional de pensar a cidade, apesar de ainda reproduzir ideias e conceitos do passado, mas ao menos se busca, a partir de políticas urbanas democráticas, planejar e gerir a cidade, afastando-se do cientificismo e deste paradigma modernista atualmente contraposto.

Na história recente do urbanismo, a ciência mantém o antagonismo entre os fenômenos da urbanização concentrada das cidades coesas e adensadas e da urbanização dispersa, onde os novos bairros surgem longe do centro da cidade e se espalham em diferentes formas sem adensamento, que vão desde condomínios de luxo até favelas no entorno de estradas. “Hoje surge um novo paradoxo: o urbanismo e a arquitetura são chamados a trabalhar contra a dispersão urbana, embora na avassaladora maioria das cidades em todo o globo se observe o fenômeno inverso (PINHEIRO MACHADO, 2006, p. 77)”.

## **1.6. Cidades sustentáveis**

O urbanismo revela uma nova face: um novo olhar de sustentabilidade é agregado ao debate. As cidades mostram a complexidade na sua expressão de equacionar tecnologia, cultura, religiosidade, temporalidade e domínio espacial, pois são vistas como um resultado das formas urbanas construídas para abrigar as pessoas.

Segundo Santos (2004, p. 9), “o espaço é a acumulação desigual de tempos”. Para retratar a soma de conhecimentos aplicados na sua produção, são possíveis identificar, no espaço urbano, temporalidades diferentes. Na cidade, é a casa colonial encravada entre prédios pós-modernos.

A cidade, na sua dimensão de ser social, por condição inerente das concentrações sociais, aguça as contradições existentes, o que leva à potencial ruptura da ordem estabelecida. Portanto, mesmo considerada como a expressão máxima de ordem, vive

cotidianamente a tendência da desordem. O antagonismo entre a contradição e a harmonia reflete na dualidade entre a ordem e o caos e na sua dialética utopia-entropia por meio das suas múltiplas contradições (PUSCH, 2004).

Com o foco específico no tema deste estudo, destaca-se o raciocínio da dicotomia cidade-campo, tendo o município como ente sistêmico dividido em área rural e urbana. Com base nesse pressuposto, considerando o constante avanço do urbano sobre o rural, observa-se, de certa maneira, que a manutenção da organização discricionária feudal consubstanciada nos muros sociais está caracterizada pela segregação espacial. Embora haja prescrição constitucional do princípio democrático da igualdade, a cidade não é acessível a todos, até porque a própria busca da lógica da igualdade tem produzido a discriminação.

Com o enfoque no desenvolvimento sustentável e na dinâmica da cidade, segundo Vieira (2004), a cidade sustentável é o local de onde emerge a participação do cidadão, na sua relação de prover o seu sustento baseado em ações que objetivem o bem estar da comunidade, que deve estar condicionada à defesa do meio ambiente natural. Enfim, o conceito vem consolidado na dicotomia cidade-cidadão, enquanto existir a garantia do exercício da cidadania plena.

Barnett (1995) define que cidade sustentável é o local onde a população e os empresários se empenham na melhoria do ambiente natural, construído e cultural, em nível local e regional, objetivando o desenvolvimento sustentável global.

Porém, encontram-se distinções na literatura entre os conceitos de desenvolvimento sustentável em cidades e cidades sustentáveis. O desenvolvimento sustentável em cidades vem de compromissos ambientais e sociais com as gerações contemporânea e futura, enquanto cidades sustentáveis vêm de uma realidade já determinada, pressupondo o equilíbrio entre produção e consumo, com fundamento no respeito ao ambiente natural que proporciona o equilíbrio da equação: economia, sociedade e ambiente.

Verifica-se que a ideia de desenvolvimento sustentável se aplica aos processos de desenvolvimento globais, de grandes unidades territoriais, como um país ou uma região. Mas ao se tratar do desenvolvimento sustentável na escala de cidade, a sustentabilidade fica difícil de ser definida. A cidade é um sistema complexo e aberto, isto é, um sistema com muitas variáveis e com um elevado grau de interação interna e externa ao sistema, no qual as variáveis estão em constante transformação (ZANCHETI, 2002).

É a mesma aporia que encontramos no nível internacional com a globalização. Se a noção de cidade sustentável caminha ao lado da noção de desenvolvimento sustentável para toda forma de cidade e de escala, por outro lado, os propósitos se reduzem aos princípios de proteção do ambiente físico e social, urbano e rural sem precisar quais seriam as condições para uma concepção sustentável (PINHEIRO MACHADO, 2006, p. 76).

Portanto, o conceito de cidade sustentável sobrepõe ao bem-estar social dos habitantes, ao planejamento urbano e à gestão do meio ambiente urbano. O conceito agrupa os aspectos econômicos e financeiros intrínsecos às morfologias e tipologias das cidades (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

O equilíbrio desejado entre produção e consumo consciente nas cidades sustentáveis foi objeto da agenda Habitat II, resultante da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ocorrida em Istambul, em 1996, que orientou a adoção de parcerias entre o poder público e privado para o uso dos recursos naturais, considerando seus limites locais e globais (BREMER, 2004).

Porém, os debates sobre cidades sustentáveis assumiram certa relevância somente após a ECO-92, em razão da ocupação do solo receber um peso ambiental, sob o manto da proteção aos recursos naturais, principalmente a água. Assim, para a implantação de novos projetos de parcelamento do solo, deve ser assegurada pela municipalidade, como questão central, a sustentabilidade desses projetos em relação a sua inserção no contexto da cidade.

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) tratou o tema “cidades” de forma genérica e o documento com as propostas para discussão “*Draft Zero*” mereceu apenas seis linhas, sem nenhum compromisso ou análise aprofundada.

De qualquer maneira, o documento final produzido pela Rio+20, “O futuro que queremos”, reconheceu a necessidade de integrar o desenvolvimento ao planejamento e à gestão como forma de promover econômica, social e ambientalmente sociedades sustentáveis. Além disso, indicou a necessidade de uma abordagem holística para o desenvolvimento urbano e assentamentos humanos para possibilitar habitação e infraestrutura a preços acessíveis.

Os signatários do documento se comprometeram a promover a melhoria da qualidade de assentamentos humanos, incluindo condições de vida e de trabalho, com acesso da população aos serviços básicos, habitação e mobilidade.

O documento destacou a importância da integração entre o governo municipal e a população na construção de cidades sustentáveis, parcerias que funcionam como forma de assegurar o objetivo da sustentabilidade. O texto concluiu que, para a construção de cidades

sustentáveis, é necessário promover a gestão participativa por meio da conscientização da população e a implantação de políticas públicas integradas de saneamento, mobilidade, habitação, emprego e renda, desastres naturais, resíduos (reduzir, reutilizar e reciclar) e outras.

Surge, então, uma nova demanda para que sejam atendidos os parâmetros que garantam a sustentabilidade local e global. Para o atendimento a essa demanda, deverá ser estabelecida, também, uma visão contemporânea no trato da consolidação da urbanização. Essa visão objetiva compatibilizar os níveis ambientais de preservação, considerando este parâmetros: uso da gestão de resíduos sólidos, controle dos efluentes domésticos, proteção de mananciais, drenagem e adequação de infraestrutura em assentamentos.

A cidade caminha em direção à sustentabilidade urbana à medida que adquire a capacidade de manter o padrão da vida social adequado aos cidadãos. Essa condição é uma das principais características de harmonização.

De maneira geral, parece relativamente simples atingir a condição proposta, mas, na verdade, a aplicação ampla do conceito sustentabilidade urbana é extremamente complexa e a sua aceitação ainda mais controvérsia. A principal fundamentação para aplicabilidade conceitual da sustentabilidade se encontra na mudança de comportamento das comunidades locais.

A incessante busca pela harmonia perpassa pelo respeito aos recursos naturais, pela orientação dos investimentos públicos e privados, pelos aspectos ambientais locais e globais, pela direção do desenvolvimento tecnológico e, finalmente, pela mudança institucional, tudo em coerência com as necessidades das gerações atuais e as futuras.

A sustentabilidade urbana, no contexto deste estudo, debate a capacidade de suporte do meio ambiente construído. Não há, portanto, um aprofundamento da temática ecológica. O estudo, desta maneira, trata da dicotomia “meio biótico-abiótico”, em relação à intensa intervenção antrópica ocorrida com o avanço da urbanização sobre as áreas rurais, cada vez mais constante.

Uma questão central para o estabelecimento de uma agenda de sustentabilidade urbana é a criação de estratégias cognitivas e operativas, formuladas localmente e ampliadas globalmente. Nessa agenda, prioriza-se o processo de urbanização e a ocupação espacial das cidades, mas não se despreza a geração de empregos e rendas, o processo produtivo e equilíbrio ambiental sustentável. Assim, a formulação da agenda implicaria a inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e desenvolvimento.

A implementação de políticas públicas que objetivem a sustentabilidade urbana estaria se contrapondo ao atual quadro caótico das cidades, como o da crescente e deteriorada

condição de vida da população urbana. Considerando o inevitável crescimento das cidades, na forma das leituras sobre sustentabilidade, pode-se pensar na eminente crise urbana sob a perspectiva da impotência do estabelecimento de uma pauta social, principalmente no que tange à organização da ocupação espacial urbana de maneira equânime e integradora.

Enfim, não existem efetivamente políticas habitacionais eficazes no país, devido, principalmente, à devastação ambiental. Os custos sociais das ocupações irregulares são extremamente elevados, sobretudo no aspecto ambiental, devido às ocupações de áreas inadequadas e locais de eminente risco ambiental. Nesse contexto, a sustentabilidade urbana, entre outras metas que devem ser estabelecidas, tem o papel essencial, também, de propiciar a proximidade entre a moradia do cidadão e o seu local de trabalho (GIRARDET, 1996).

A discussão sobre a sustentabilidade urbana encontra, na literatura, teses que se fundamentam no controle da expansão urbana com o uso de políticas e medidas, entre elas: a criação de leis estabelecendo limites de crescimento periférico por seu relacionamento com novas ocupações urbanas sem disponibilidade de infraestrutura e instalações públicas (BARNETT, 1995).

A dinâmica da cidade não absorve a sustentabilidade urbana, como um fim absoluto, mas perpassa pelo entendimento da construção da cidade sustentável por um processo gradativo, com a revisão constante das metas e das ações estabelecidas com base nos vetores econômico-social-ambiental.

Constata-se, atualmente, a formatação de várias etapas delimitadas como estratégias desse processo gradativo. O princípio da ação deve estar calcado na construção de uma Agenda 21 Local, não de um Plano Diretor, que hoje está sendo priorizado, por recomendação legal. Afinal, como definir o Plano Diretor de uma cidade se não há metas e ações definidas pela principal agenda norteadora do planejamento urbano e territorial e objeto da consolidação do caminho ao desenvolvimento sustentável?

Ao abordar o tema cidade sustentável, existe um aspecto determinante que não pode deixar de ser mencionado. Trata-se do novo sentido do espaço e a cidade como negócio, a transformação no modo do capital financeiro realizado pela migração do setor produtivo para o imobiliário. Carlos atesta que: “O processo sinaliza que a mercadoria-espaco mudou de sentido para a acumulação, evidenciado pela mudança de orientação das aplicações financeiras, que produz o espaço como produto imobiliário” (CARLOS, 2011a, p. 112).

No tratamento espacial da cidade, considerados os ambientes construído e natural, mesmo os espaços vazios têm intencionalidades de uso, que estabelecem a relação do valor econômico. Por dedução, o uso do espaço produzido é que estabelece o seu valor de troca,

como afirma Carlos: “O valor de troca tende a se impor à sociedade num espaço em que os lugares de apropriação diminuem até quase desaparecer, como é o caso dos espaços públicos” (CARLOS, 2011a, p. 116).

A base para atribuição dos valores aos espaços vagos está nas possibilidades mercadológicas dos locais onde estão inseridos, ou seja, o valor de troca, com a sua base fincada no processo de fragmentação do espaço. A atual crise urbana ambiental, devido ao esgotamento e à poluição dos recursos naturais, determina a escassez dos bens naturais, além das frequentes transferências de bens comuns para os agentes privados, com o respaldo das leis de propriedade.

Essa relação tem imprimido expressiva intervenção na relação espacial das cidades e criado a impossibilidade da sustentabilidade. Isso ocorre devido à valorização artificial da centralidade urbana, ou seja, a atribuição de valores diferenciados aos diversos lugares na cidade, o que reforça significativamente as desigualdades.

As cidades atuais, considerando o espaço onde estão inseridas, pela própria dimensão territorial do país e aspectos regionais, apresentam aumento na demanda por ocupação irregular do uso do solo, enquanto, por outro lado, verificam-se espaços vazios que são deixados nas suas centralidades com a finalidade especulativa. Ambas as condições são inerentes à estagnação do desenvolvimento das atividades urbanas, que precisam de espaço e de tempo para existir, condições essas que levam ao desperdício de espaços utilizáveis.

Pelo menos três fatores decorrentes dessas condições interferem diretamente na sustentabilidade local: o rápido processo de urbanização (avanço da urbanização sobre a área rural e para regiões distantes do centro); a progressiva diferenciação da divisão social do trabalho (crescimento das cidades e diminuição da sua densidade, apesar da população se manter constante); e a progressiva simultaneidade da divisão social (acordar, circular, trabalhar etc., em tempos precisos).

Enfim, Villaça (2010) destaca que as regiões das cidades se diferem pela ação da burguesia que, em determinados locais, cria padrões: ambiental e estético; de edifícios luxuosos; de paisagismo e de vias públicas. Uma vez que essas condições não existem em outros locais da cidade, deduz-se que, nessas regiões, é implantada a melhor infraestrutura da cidade, especialmente a rede viária.

A sustentabilidade, no contexto deste estudo, avança no debate sobre o sistema linear de crescimento das cidades. O avanço da urbanização sobre a área rural, sem qualquer preocupação de resguardar as fontes ambientais primárias, como água e terras agricultáveis, promove o desmatamento e ocupa áreas sensíveis. A expansão urbana, nas cidades, deve ser

contida, ou seja, deve haver a reversão dessa linearidade, com a introdução do processo de crescimento urbano que respeite o ciclo ambiental, evitando assim a predação do ambiente natural. Rogers faz a seguinte colocação:

As cidades densas, através de um planejamento integrado, podem ser pensadas tendo em vista um aumento de sua eficiência energética, menor consumo de recursos, menor nível de poluição e, além disso, evitando sua expansão sobre a área rural. Por estas razões, acredito que devemos investir na ideia de ‘cidade compacta’ – uma cidade densa e socialmente diversificada onde as atividades econômicas e sociais se sobreponham e onde as comunidades sejam concentradas em torno das unidades de vizinhança (ROGERS, 2001, p. 33).

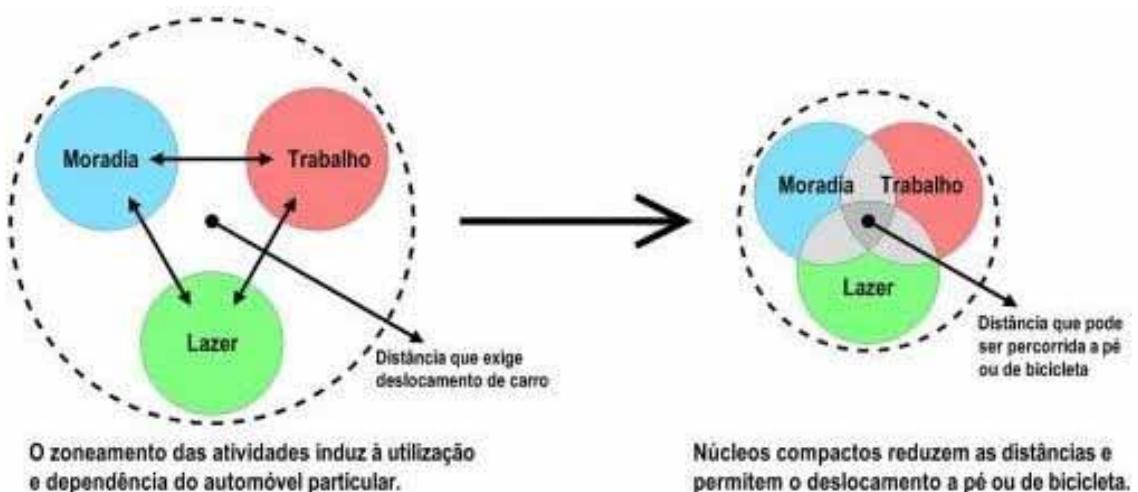
O planejamento da expansão de aglomerados urbanos nas cidades é essencial e deve ser realizado pela via da sustentabilidade urbana. Afinal, não é só produzir os espaços; é necessário mantê-los e, quando for preciso, desmontá-los, nunca demoli-los. O desafio para a transformação da cidade caótica em cidade sustentável, sob a premissa do equilíbrio ambiental – ambientes construído e natural e considerado o bem-estar da população –, está principalmente na restrição do uso do solo. Trata-se de uma condição muito difícil de ocorrer, mormente, por afrontar diretamente os interesses do capital especulativo imobiliário.

Espera-se, portanto, diante do inerente conflito de interesses, a ação do poder público, com vistas à preservação ambiental, na forma possibilitada pelas agendas ambientais, bem como pelas normas legais estabelecidas, que permitem garantir o desenvolvimento sustentável a exemplo de aplicação de sancções e penalidades pecuniárias, já previstas nas diversas normativas existentes. O Estado deve tomar para si a responsabilidade de garantir o interesse da sociedade, que deve estar acima de qualquer outro interesse, a exemplo do econômico.

A realidade tem demonstrado que o ente estatal não tem conseguido cumprir a sua obrigação de garantir o desenvolvimento sustentável. O ônus da sua ineficiência recai sobre a sociedade, em decorrência do elevado passivo ambiental existente na atualidade, como a ocupação de áreas de encostas, manguezais e outras, cuja reparação não é estimável. A apropriação das áreas urbanas ou contíguas a elas (o avanço sobre as áreas rurais) pelo capital especulativo impõe às cidades o crescimento desordenado, até porque quem determina a direção da expansão é a criação de novos empreendimentos, que atualmente crescem de maneira totalmente fragmentada à malha urbana.

Rogers (2001) propõe alternativa sustentável de urbanização compacta que encurta distâncias para o pedestre e o ciclista, sobrepõe funções e induz à diversidade ante um urbanismo disperso, focado no zoneamento rígido das funções urbanas e promoção de monofuncionalismo que proporciona o uso do automóvel. O modelo de cidade compacta

cresce no entorno daquelas com atividades sociais e comerciais localizadas junto aos eixos de transporte público, os pontos focais, em volta dos quais as vizinhanças se desenvolvem como um habitat ideal para uma sociedade baseada na comunidade. Na figura 9, visualizam-se os núcleos compactos e de uso misto, de acordo com a proposta apresentada pelo autor.



**Figura 9 - Os núcleos compactos e de uso misto da cidade (2001)**

Fonte: Rogers (2001, p. 39).

Keeler e Burke explicam que:

A urbanização compacta (ou crescimento inteligente), que foi descrita anteriormente, aumenta a probabilidade de sucesso dos meios de transporte além do automóvel, incluindo o deslocamento a pé, o ciclismo, o uso compartilhado de carros e o transporte público. A oferta de um grande número de equipamentos atraentes para tais opções de transporte também encoraja sua utilização (KEELER; BURKE, 2010, p. 227).

Constata-se que o exame isolado, feito pelo poder público, a respeito de empreendimentos imobiliários possibilita, por várias razões (políticas, interesses particulares ou locais) suborno, verificado pela aprovação de loteamentos e outros empreendimentos em locais sem qualquer integração com a malha urbana.

A visão fracionada e individual da cidade permite não prever as consequências inerentes da implantação de empreendimentos desanexados da malha urbana. O corte dessa continuidade, além do impacto ambiental extremamente grave nos arredores, possibilita a apropriação pelos especuladores, para valorização das áreas de ligação, espaço entre a atual urbanização e o novo local aberto, objeto da criação dos vazios urbanos. E, para quem não tem acesso à terra urbanizada, os locais distantes, normalmente sem condições dignas de habitação, servem para as suas moradias.

A imagem pública da cidade sobrepõe à individual, na inter-relação do ambiente, na visão do próprio habitante (LYNCH, 1997). O limite encontrado entre as fronteiras, cidade e entorno é responsável pelas quebras da sua continuidade linear, mas permite que a cidade se torne abrigo do grupo social por meio de seu uso constante e diário, tornando-se o ambiente mais importante entre os espaços construídos pelo homem (LANDIM, 2004).

A sustentabilidade urbana deve ser vista à luz das atividades desenvolvidas em seu interior, objetivando a qualidade de vida dos seus cidadãos e a preservação do meio ambiente. Nesse viés elaborar um plano de ações consistente e participativo reforça os atuais paradigmas urbanísticos. A análise dos aspectos sociais, espaciais e ambientais do município, com uma visão sistêmica sobre a sustentabilidade territorial, e finalmente atendimento dos anseios de qualidade de vida da população serão fatores determinantes para a distinção entre a nova conjuntura e o planejamento tradicional, que é técnico-administrativo e sem qualquer integração, nas vias decisórias, com os atores sociais.

Por fim, o direcionamento à sustentabilidade urbana deve acontecer via inserção da dimensão ambiental no planejamento e nas políticas públicas urbanas. Conceitualmente, o planejamento ambiental relaciona seus princípios de valoração e conservação dos sistemas naturais do território, considerando como a base para a autossustentação da vida e das relações entre os ecossistemas naturais e antrópicos as bacias hidrográficas, que envolvam várias cidades em um mesmo ecossistema natural (FRANCO, 2001).

A origem das questões ambientais globais está na falta de sustentabilidade ambiental das cidades atuais. Existem várias dimensões de sustentabilidade destacadas por Sachs (2002), que envolvem o capital natural (uso do solo, biodiversidade, recursos hídricos e a energia), o capital humano e intelectual (a saúde, educação, investigação e serviços técnicos), o capital de produção (receita, emprego, equidade, habitação, infraestruturas e finanças) e o capital social (governação, participação, responsabilidade, qualificações e cultura). As dimensões são as seguintes: social, econômica, ecológica, geográfica e territorial, cultural, ambiental, política nacional e política internacional.

Na atualidade, o desenvolvimento urbano tem consumido substancialmente os recursos naturais não renováveis das cidades pelas mudanças do uso do solo, transformações das zonas agrícolas em estradas ou edificações. Essas medidas são consideradas insustentáveis se não existir uma correta ponderação. Keeler; Burke (2010, p. 219) pontuam que: “Construir em áreas já urbanizadas faz parte do uso sustentável do solo”, afinal, os recursos naturais são limitados, enquanto “os sítios já urbanizados, por outro lado, podem ser utilizados e reutilizados indefinidamente”.

Assim, a sustentabilidade ambiental deveria estar entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. Uma cidade ambientalmente sustentável deve criar empregos nos setores de conservação de recursos naturais e incentivar investimentos nas energias renováveis.

Segundo o Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano (GPAU), criado pela comissão Europeia em 1991 e responsável pelo projeto “Cidades Sustentáveis”, tais cidades assentam-se em quatro princípios: gestão urbana, integração política, reflexão ecossistemática e cooperação e parceria.

Esses princípios permeiam mecanismos de ação sobre as dimensões ecológicas, sociais e econômicas. Além disso, privilegiam o conceito de responsabilidade partilhada, a transformação e o desenvolvimento, a regulamentação do tráfego e transportes, o consumo de energia e de recursos naturais.

Na conferência Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1976, sobre o desenvolvimento das cidades, uma das principais preocupações demonstradas era o desenvolvimento massivo das grandes urbanizações. Criaram-se, assim, mecanismos de forma a tentar abrandar esse desenvolvimento. Foram iniciadas políticas controladoras dessas propensões, bem como uma tentativa de melhorar a condição de vida nas zonas rurais.

A cidade sustentável é justa, bela, criativa, democrática e participativa. Assim, distribui equitativamente a alimentação, a habitação, a educação e a esperança, evidencia a arte e a arquitetura e tira partido da capacidade imaginativa dos seus recursos humanos. Deve ser ecológica e equilibrar a forma construída e a paisagem natural, de fácil contato e mobilidade para permitir troca de informações tanto pessoalmente como tecnologicamente e uma cidade diversa, que proporcione várias atividades (ROGERS, 2001).

Os projetos urbanos sustentáveis se orientam em escalas, observam as funções vitais e o sentido e a orientação no tempo-espacó com a finalidade de adequar os habitantes, seus usos e equipamentos. A configuração espacial compacta será assegurada por leis que possibilitem a aplicação das ferramentas dos planos-diretores que objetivem eliminar os vazios urbanos, encurtando distâncias para o pedestre, aumentando a coesão social, minimizando a dependência de automóveis individuais e priorizando o transporte coletivo. Porém, este nível de compacidade defendido não deve ser padronizado, como o usual, mas respeitar as condicionantes locais (clima, topografia, patrimônio cultural e ambiental etc.) e, assim, determinar-se por meio de pesquisas urbanísticas específicas.

A cidade sustentável, um fenômeno em construção, volta-se ao regional, comprehende a morfologia a partir da lógica evolutiva e estruturada para o crescimento orgânico e em conformidade com o sistema-entorno equilibrado, mas

[...] depende da capacidade de reorganizar os espaços, gerir novas economias externas, eliminar as deseconomias de aglomeração, melhorar a qualidade de vida das populações e superar as desigualdades socioeconômicas como condição para o crescimento econômico e não como sua consequência (ALVA, 1997, não paginado).

Nesse processo de construção, a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade<sup>3</sup> (AALBROG, 2004), aprovada na Conferência sobre Cidades Sustentáveis, realizada em Aalborg, Dinamarca, em 27 de maio de 1994, definiu a cidade, por um lado, como a maior unidade com capacidade para gerir os numerosos desequilíbrios urbanos que afetam o mundo moderno. Mas, por outro lado, como a menor unidade na qual estes problemas poderão ser resolvidos de forma eficaz, integrada, global e sustentável.

Esse documento corroborado pela Conferência Aalborg+10 “Inspirando o futuro” admitiu as diferenças existentes entre as cidades e sugeriu que cada uma encontrasse o seu próprio caminho para alcançar a sustentabilidade, sempre integrando os princípios da sustentabilidade em todas as políticas, bem como fazendo de suas especificidades a base das estratégias locais adequadas.

De qualquer maneira, o documento fortaleceu o trabalho em conjunto para atingir o objetivo da sustentabilidade, com a troca de experiências e aproveitamento dos planos bem sucedidos, reforçando a cooperação entre as autoridades e enquadrando o processo na política da União Europeia, no âmbito do ambiente urbano.

Entre as ações comuns da União Europeia, destaca-se, para este estudo, “evitar a expansão urbana, dando prioridade ao desenvolvimento urbano no interior dos aglomerados, através da recuperação dos espaços urbanos degradados e assegurando densidades urbanas apropriadas” demonstrando o interesse dos signatários da carta em conter o crescimento desordenado nas cidades europeias.

No Brasil, o Programa Cidades Sustentáveis, implantado em 2008, que tem como missão comprometer a sociedade e sucessivos governos com comportamentos éticos e com o desenvolvimento justo, democrático e sustentável de suas cidades, deu passos significativos para qualificar o controle social dos poderes públicos e para elaborar ferramentas de conhecimento e monitoramento sobre a qualidade de vida nos municípios.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.futurosustentavel.org/gca/?id=11>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Nesse contexto, busca-se a interlocução e proposição junto aos legislativos e executivos municipais, com a finalidade de formação de uma nova cultura política na relação estado/sociedade, em que se dissemina a convicção da ética da corresponsabilidade sobre aquilo que é de interesse público, envolvendo múltiplos atores na gestão da cidade.

### **1.7. A cidade compacta e a cidade dispersa: a vantagem do modelo multifuncional e compacto**

Tem sido recorrente, no âmbito do planejamento urbano, o debate sobre as imagens de perfeição das cidades com desejo utópico no ordenamento e na organização do espaço. Poderíamos enumerar exemplos de modelos utópicos como o Falanstério de Fourier, a Cidade Linear de Arturo Soria e Mata, a cidade-jardim de Ebenezer Howard, que convergiram para propostas de soluções de injustiça social e preocupações relacionadas à qualidade de vida, aos limites territoriais e à expansão das cidades industriais (MAGALHÃES, 2001). Conforme Villaça:

Todo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Aguache, Doxiads, ou pela Carta de Atenas, que veio nutrir a ideologia de plano diretor, todo este pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos “problemas urbano (VILLAÇA, 2010, p. 187).

A tendência global contemporânea ao uso do modelo moderno dominante de expansão urbana horizontal dispersa e linear de baixa densidade, fundado no transporte individual e baseado em centralidades, limites difusos e na elevada pressão do mercado imobiliário, está em confronto com a sustentabilidade das cidades. Esse modelo gera deseconomias pela inviabilidade financeira na dotação de infraestrutura, pelos custos sociais em diluir os serviços e a infraestrutura em áreas pouco densas e pelos impactos ambientais, causados essencialmente pela demanda de transporte automotivo individual ou coletivo que percorre longas distâncias entre o centro e a periferia (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

O mercado imobiliário aparece em vários estudos sobre a temática urbana, como o principal segmento interventor na ocupação espacial da cidade, ora estimulando o adensamento, em determinadas regiões, com finalidade de agregar valor de troca, ora, e com maior frequência, estimulando a expansão da cidade para a periferia, consequentemente, originando os vazios urbanos na região central. Outro aspecto de destaque, no contexto, é que embora a municipalidade mantenha regulamentações e normas de controle sobre a direção da

expansão urbana, elas não contemplam os custos sociais da acessibilidade cidadã (ACIOLY JUNIOR ; DAVIDSON, 1998).

A fragmentação da cidade caracterizada pelos vazios urbanos reafirma a negação ao processo de adensamento urbano, considerando-se que as cidades se constituem a partir da tendência de maximização desse adensamento. Assim, os terrenos vagos se apresentam como contraponto e contraste a este modelo, por constituírem-se como meio de investimento financeiro e de valorização patrimonial.

No modelo latino-americano de ocupação das cidades, que é considerado perverso e ineficaz, os vazios urbanos se constituem como base fundiária ao proprietário privado ou ao poder público. A base fundiária em mãos da iniciativa privada está no mercado imobiliário e as suas oscilações ficarão ao encargo do comportamento dos agentes investidores desse tipo de negócio. Em relação ao poder público, a base fundiária ficará na dependência de políticas públicas que transformem estes espaços vazios em oportunidades credíveis, com a integração de ações desenvolvidas pela própria municipalidade, mas essa dependência se vincula também ao comportamento dos agentes públicos na condução dessas políticas, especialmente, as que tratam das definições territoriais das áreas urbanas, pela constatação de inexistir cultura de iniciativas nesse sentido. Nesse sentido, Santos afirma que:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, característica de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico centro-periferia (SANTOS, 2005, p. 106).

Embora Alvarez (1994) entenda que a urbanização reduz a disponibilidade de terrenos vagos e, em contrapartida, eleva o preço do metro quadrado, o autor constata, ao final, que a reprodução dos vazios urbanos se relaciona à expressão territorial que a pobreza assume na cidade. Ou seja, distante do centro pela falta de acesso a terra urbanizada em razão da valorização artificial gerada pela especulação imobiliária.

A dinâmica do crescimento das cidades tem como critério a conversão de solo não urbanizado em urbanizado, por forças centrífugas. É evidente que o processo incorre em falhas pela falta de homogeneidade e disso emergem, então, os vazios urbanos, que devem ser reconhecidos conceitualmente como componentes estruturais da cidade e não simplesmente como resultados dos distúrbios ou más formações na produção espacial da cidade.

Certamente os terrenos vazios coexistem nas cidades, tanto na sua variedade de tipos (com diferentes medidas e modo de uso), como na variedade das regiões (áreas de periferia, área central da cidade, área industrial, área comercial e outras áreas), mas interferem diretamente nas formas de crescimento das cidades. Também definem a urbanização e causam, principalmente quando a expansão urbana avança sobre a área rural, problemas ambientais. A questão central para a compreensão do fenômeno é defini-lo como problema estrutural, que pode ser identificado pela existência de diferentes pequenos mercados locais segmentados interconectados globalmente e pela forte tendência do avanço urbano sobre o rural, em circunstância da elevada vantagem decorrente dessa operação (CLICHEVSKY, 1999).

Portanto, os vazios urbanos revelam a prática da retenção fundiária especulativa e o forte sinal de que uma parcela da população não conseguirá ocupar esses espaços da cidade por razões econômicas relacionadas à valorização imobiliária artificial. Em termo socioespacial, esses vazios definem a forma da expansão urbana nas cidades e, por conseguinte, são os responsáveis pelos problemas originados do crescimento desordenado, que resultam em baixas densidades urbanas nas regiões centralizadas da cidade.

A existência de vazios urbanos nas cidades não está exclusivamente atrelada às intervenções públicas. Verifica-se que, em algumas cidades, existem espaços desocupados por várias décadas; em outras, o fenômeno é recente, em decorrência da sua natureza cíclica. Atualmente as cidades crescem sem planejamento e se constata que, ao se criar as áreas de expansão urbana, possibilita-se o surgimento de novas áreas de vazios urbanos nessas regiões.

Os vazios urbanos se originam a partir do processo de reserva de áreas para especulação imobiliária. Essa ação de retenção fundiária com intuito de valorização, praticada tanto pelos loteadores como pelas famílias compradoras desses lotes urbanos, que ficam aguardando a intervenção da municipalidade, normalmente através da pressão dos moradores, resultam, em regra geral, na concretização da expectativa especulativa pela implantação da infraestrutura básica e equipamentos públicos com recursos do poder público. Dessa maneira, o impulso valorativo incentiva a manutenção destas áreas vazias com o propósito de obter esse elevado lucro propiciado pela mais valia em relação ao desembolso insignificante na conservação destas áreas pelos retentores (CARLOS, 1994).

Partindo da lógica do mercado imobiliário, o impulso valorativo tem o foco unidirecional na expansão dispersa, condição que propiciará a produção de espaços na cidade para originar a retenção fundiária e possibilitar a obtenção do lucro propiciado pela mais valia em razão de ver atendida a expectativa especulativa, devido ao controle dos vazios urbanos na

cidade. Um dos exemplos mais comuns de produção privada de espaço urbano é o loteamento. A política utilizada para a implantação desses empreendimentos claramente favorece a especulação imobiliária e, por conseguinte, origina os vazios urbanos.

O fenômeno da dispersão urbana, que é considerado um conceito ainda em construção, recebeu nos Estados Unidos, na década de 1960, a denominação de *urban sprawl*, de cunho pejorativo, para expressar o crescimento desordenado e as aglomerações urbanas. Entre os conceitos atribuídos a esse fenômeno, o mais usual é o de Ewing (1994), definido como o crescimento da mancha urbana pela retenção especulativa de terras e ocupação de maneira difusa em direção à periferia da cidade, entremeada por vazios urbanos e baixas densidades populacionais. Nesse viés, Santos (2005, p. 106) sedimentou o conceito de que o tamanho das cidades está diretamente relacionado aos vazios urbanos e à especulação imobiliária: “As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes”.

Galster (2001) estabeleceu que a dispersão urbana fosse caracterizada pelo padrão de ocupação do solo numa área urbana de baixos níveis em pelo menos uma de oito combinações possíveis: densidade, continuidade, concentração, design compacto, centralidade, fator nuclear, diversidade e proximidade.

Em regra geral, não se identificam medidas práticas e eficazes para prevenir e combater a forma difusa de ocupação das cidades, que continua a ser feita livremente, com a passividade da sociedade e do poder público e com maior frequência nos países em desenvolvimento. Esse processo de ocupação difusa é visto como o resultado da dispersão populacional europeia, americana e latino-americana.

Essa tendência global é influenciada especialmente pelo mercado imobiliário que, de um lado, retém as terras urbanizadas com finalidade especulativa e de valorização, impossibilitando que o público de baixa renda tenha acesso a elas. Por outro lado, lança loteamentos nas periferias da cidade sem a infraestrutura básica e a custo aparentemente atrativo (considerando que a valorização das terras urbanizadas termina sendo atribuída artificialmente pelo próprio setor imobiliário), além de formular negociações de forma de pagamento a médio e de longo prazo, como atesta Santos:

A terra urbana, dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro futuro, esperança justificada pela existência de demanda crescente. Como as terras apropriadas (mas não utilizadas) são cada vez mais numerosas, a possibilidade de dotá-las dos serviços requeridos é sempre menor. Daí, e de novo, uma diferenciação no valor de troca entre as diversas glebas e assim por diante (SANTOS, 2005, p. 107).

No Brasil, essa dinâmica impossibilita, para uma grande parte da população, o acesso à terra urbanizada pelo mercado formal e legal. Isto ocorre por razões ligadas à especulação, ao alto custo da formalização, à concentração dos investimentos de infraestrutura, aos problemas de financiamento e de produtividade de construção (MARICATO, 1997).

Em análise dos fatores que motivam o crescimento urbano, Girardet (1997) destaca: a economia por meio do desenvolvimento econômico nacional ou global, a acumulação urbana dos poderes político e financeiro, o desenvolvimento tecnológico, a expansão dos sistemas de transportes centrados nas cidades, a migração a partir das áreas rurais e a reprodução das populações urbanas.

O crescimento urbano tem como característica a criação das vias de circulação irradiadas a partir de um núcleo central. Nesses traçados, são organizadas as redes de transporte que direcionam a expansão urbana. A cidade se amplia nas proximidades das vias destinadas à rede de transporte, pela própria acessibilidade (FAISSOL, 1973).

Esses fatores levam a população a se deslocar para as periferias urbanas, em razão da permissividade do Estado, por omissão de fiscalização e pela simplicidade de transformação do uso do solo, bem como pela prática de preços de terrenos aparentemente mais baratos praticados nas localidades mais distantes da cidade, em relação aos centros urbanizados. Sposito revela que:

O Estado não elaborava mais planos, nem regulamentos, e nem fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida. Ele próprio passou a ser especulador, vendendo muitos terrenos públicos para pagar suas dívidas. A classe dominante aproveitou para realizar seus investimentos imobiliários (SPOSITO, 2005, p. 47).

Ao analisar a dispersão urbana sob a perspectiva econômica, Mccann (2000) concluiu que se trata de uma tipologia de crescimento dispendiosa, ou seja, com maiores custos associados a movimentos pendulares por maiores distâncias. Os deslocamentos diários da população por longas distâncias – com intuito de obter serviços oferecidos nos centros, como o emprego, o comércio e a indústria –, utilizando essencialmente o automóvel, provoca degradação na qualidade de vida, poluição ambiental e constantes congestionamentos de trânsito.

Em relação à mobilidade e à infraestrutura de cidades dispersas, Snyder e Catanese (1984) explicam que há um tempo perdido resultante do excesso de tráfego, que se constitui efetivamente em custo. A expansão e a manutenção de infraestruturas nestas cidades são menos rentáveis e menos eficientes, por servirem zonas de vazios urbanos.

Nesse viés, o relatório European Environment Agency (2006) destaca que os custos suportados pelo crescimento de baixa densidade refletem diretamente nos sistemas de transportes individuais e coletivos públicos pela necessidade de uma maior subsidiação destes serviços. O relatório complementou que o aumento da funcionalidade das infraestruturas viárias reforça a alternativa do transporte privado.

O debate sobre a dispersão urbana na perspectiva social induz à segregação, estabelecendo a relação entre as localizações na cidade e os grupos sociais e étnicos espacialmente definidos. Segundo o relatório European Environment Agency (2006), a falta de meios de mobilidade ou recursos acentua o isolamento social para determinas faixas etária, como jovens e idosos, bem como para as classes de menores rendimentos. Assim, as segregações de zonas residenciais e comerciais associadas à grande dependência do automóvel resultam na diminuição da interacção social e da qualidade de vida urbana (PUTNAM, 2000).

O conceito usual de dispersão urbana está associado à falta de planejamento pelos gestores públicos e ao crescimento desordenado Sierra Club (2001) em direção à periferia das cidades. Em regra geral, a expansão urbana representada pelo avanço do urbano sobre o rural se traduz em ritmo desconexo entre as novas delimitações e o crescimento demográfico. Para Lefebvre (1999, p. 15), “o tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária”; a cidade cresce no seu território que não é efetivamente ocupado.

A expansão urbana dispersa se caracteriza pela falta de respeito à relação entre os limites do território e a ocupação deste espaço, adensamento urbano. Essa condição sugere um crescimento artificial da cidade apenas para servir setores especulativos, em oposição aos bairros tradicionais que evoluíram organicamente, em função das necessidades das sociedades urbanas.

Especificamente, o fenômeno da expansão urbana dispersa se manifesta na distribuição espacial traduzida pelo crescimento da cidade com baixa densidade populacional. Esse crescimento pode ser tanto contíguo como não contíguo (*leapfrog*) à “franja” urbana (DOWNS, 1998). Esse tipo de crescimento com baixa densidade populacional tem resultado em grandes áreas de terreno ao longo das periferias das cidades com baixa densidade e vazios urbanos, que são suportados pela extensão das infraestruturas urbanas básicas, construídas para atender a esse tipo de estruturação do crescimento urbano.

Nesse sentido, o crescimento das cidades em padrão descontínuo (não contíguo) de urbanização se traduz em ocupações no exterior dos seus limites. As novas localidades geradas pela expansão são intercaladas por vazios urbanos e essa condição resulta em

densidades inferiores ao modelo de crescimento contíguo. Assim, esse padrão descontínuo de crescimento urbano se constitui num tipo mais dispendioso, principalmente para os custos de infraestruturas urbanas. Existe também um padrão de dispersão urbana caracterizado pelo crescimento ao longo das estruturas rodoviárias para fora das cidades.

Dessa maneira, verifica-se que o custo de infraestrutura urbana está diretamente relacionado à densidade urbana, fato que leva à conclusão de que os vazios urbanos acarretam despesas adicionais para a construção de redes viárias, redes de drenagem pluvial, redes de drenagem residual, abastecimento de água, telefone, eletricidade, entre outras. Quanto maior a densidade, melhor será a utilização e maximização da infraestruturação em solo urbano (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Para Ewing (1994), a dispersão da cidade reflete também na composição do uso do solo urbano, ao promover a segregação de áreas homogêneas, distanciando o acesso aos diferentes tipos de áreas, que são destinadas a tipos distintos de ocupação (residenciais, comerciais, industriais).

O domínio do capital tem direcionado as decisões no campo do desenvolvimento essencialmente ao interesse econômico. Assim, o desenvolvimento urbano tem sido associado aos padrões da expansão dispersa na seguinte lógica: as incorporações de loteamentos são desvinculadas integralmente dos eixos da estruturação urbana; as construções de hipermercados e shopping centers são realizadas em vias de grande capacidade, mas de baixa densidade populacional; bem como os centros comerciais e cadeias de lojas são instaladas em locais onde o preço de terra é menor, mas com potencial de crescimento rápido. São esses fatores que favorecem a descentralização da cidade.

Como resultado da revolução industrial, verifica-se, na Europa e nos Estados Unidos, um crescimento das cidades a partir do século XIX, atrelado ao aumento de renda e ao acesso barato aos meios de transportes. Esses fatores levaram ao surgimento de uma nova demanda da classe média crescente atendida pelos empreendedores imobiliários, refletida na alocação da população nas periferias, a preços e prazos que se encaixavam no seu orçamento. O deslocamento para essas novas áreas resultaram no crescimento urbano disperso substancialmente superior ao crescimento demográfico (BRUEGMANN, 2005).

Embora houvesse, no século XIX, o processo de segregação residencial entre classe média e classe operária, havia também o convívio entre as classes que tinham como ponto de convergência os meios de transporte limitados existentes na ocasião. Constata-se que os eixos de deslocamentos para a cidade ficavam próximos aos conjuntos residenciais. Mais tarde, com a produção em massa do carro, o crescimento disperso nos moldes atuais se estabeleceu

fortemente baseado na segregação, pela própria individualização dos deslocamentos da população pelas regiões das cidades.

O eixo da intensificação da dispersão urbana foi a potencialização dos investimentos em infraestruturas rodoviárias, que ultrapassaram os limites das cidades. Com essa nova condição, surgiu o interesse imobiliário da classe média em buscar locais que pudessem oferecer qualidade de vida ambiental e segurança, ambas as condições comprometidas nas grandes cidades. Por outro lado, a produção estandardizada em massa de casas, aliada à sua construção em localidades distantes, foram fatores que combinaram para a redução de custo de unidades habitacionais. Por conseguinte, possibilitou um menor preço de comercialização e uma maior abrangência de procura. Essas condições geraram ao incorporador privado maior lucratividade (apropriação da mais valia) e, ao poder público, maior quantidade de unidades entregues à população a título oneroso ou gratuito (dividendos políticos).

Porém, o fenômeno da dispersão urbana se diversifica descentralizando também as atividades industriais e comerciais, fator explicativo de grandes crescimentos em zonas onde a procura residencial é reduzida.

O relatório European Environment Agency (2006) destacou que o pano de fundo da dispersão urbana é o crescimento econômico, indicado como uma de suas maiores forças motrizes, e a globalização, que provoca economias de escala em determinadas zonas urbanas, revolucionando os parâmetros de distribuição e consumo de bens. Esses fatores se traduzem na demanda e no consumo de amplos espaços comerciais acessíveis exclusivamente por carro.

Pressupõe Audriac (2005) que a existência da ligação entre o crescimento das tecnologias de informação e a dispersão urbana são observados na distribuição espacial da população e do emprego.

Diante desse quadro que aponta o mercado de solos como beneficiário da dispersão urbana, pela alta lucratividade com a apropriação da mais valia, o setor imobiliário amplia seus investimentos nas áreas de expansão urbana, distantes dos centros urbanizados. Essa condição possibilita maximizar a rentabilidade, quando estabelecida uma relação comparativa entre os preços praticados nas áreas urbanizadas e periféricas. Em regra geral, o mercado imobiliário adquire os terrenos em áreas rurais e as converte em urbanas, com o uso de influência de *lobbies*. Segundo o relatório European Environment Agency (2006), as áreas urbanas em regiões afastadas que padecem de infraestrutura são comercializadas a preços menores, sendo esse fator que possibilita ao investidor a alta rentabilidade pela apropriação da mais valia. Villaça corrobora essa ideia, ao elucidar que:

No setor imobiliário, o governo municipal tem excepcionais condições de interferir; não tanto na produção, mas particularmente, na distribuição da riqueza nele gerada. É precisamente nesta direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentando-o no sentido de fazer com que o poder público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade com um todo são os principais criadores (VILLAÇA, 2010, p. 237).

Entende-se que a intervenção estatal é necessária no processo de ordenamento territorial por meio do uso de instrumentos legais, de intervenções urbanísticas e de políticas públicas para equilibrar as relações entre os agentes que disputam o espaço nas cidades. O que se verifica por parte do poder público é a total omissão no controle territorial, sob o manto deste controle que dificulta a atração de investimentos nas diversas áreas, feito geralmente com submissão total aos empreendedores, condição esta que fortalece a dispersão urbana (WU, 2006).

Ao avaliar a dispersão urbana resultante da segregação da população de maiores recursos, Wu (2006) esclarece que esse grupo escolhe a moradia avaliando as vantagens de pagar um menor preço para residir no local distante do centro em relação aos acréscimos dos custos de transporte, computando na decisão os fatores tempo de deslocamento, segurança e qualidade de vida. Nesse sentido, a dispersão urbana se confirma em cidades com salários elevados, dotadas de vias arteriais e com baixo custo de transporte. Carlos relata que:

Os preços dos lotes nem sempre são determinados pela lei da oferta e demanda, mas pela renda de monopólio em função do poder de compra, vinculada à venda do ‘verde’, do ‘privilegio’ de morar bem [...] (CARLOS, 2008, p. 153).

Neste viés de análise, Santos (2005) pontuou que a especulação imobiliária é alimentada pela dinâmica da disputa pela localização, a criação de sítios sociais seletivos próximos a artérias com expectativas geradas pelo mercado e influência no preço, com fundamento na lógica da conveniência e no modismo. Deve-se levar em conta que, na relação mercadológica, os investidores e as famílias abastadas, ao adquirir imóveis em locais distantes, visualizam maior rentabilidade e rapidez do retorno do investimento (WU, 2006).

A dispersão urbana tem, em sua origem sociológica, vários fatores correlacionados, entre eles, o desejo comum da casa própria. Entre as pessoas que escolhem o local distante para morar, os “guetos de opulência” (HARVEY, 2000, p. 201), estão em maior número as famílias com crianças; ao contrário, os idosos e as famílias de menores dimensões preferem regiões centrais (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2006).

As associações feitas entre centros e periferias se distinguem pela agitação e sossego. Nos centros urbanos, temos muitos problemas sociais, poluição, excesso de ruído ou uma

imagem pouco apelativa pela elevada densidade de edifícios e escassez de espaços verdes ou de lazer. Já nos condomínios, as casas são ajardinadas, há muitos espaços verdes, maior segurança e melhor qualidade ambiental (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2006).

O colapso institucional coloca o poder público a serviço da dispersão urbana à medida que reduz a tensão no seu papel de agente fiscalizador e na imposição de impostos e normas ambientais e urbanísticas. De acordo com Harvey (2000, p. 201): “O potencial de cooperação com as áreas suburbanas é sobrepujado por pressões competitivas no sentido de manter baixo o nível de impostos, de manter longe os empobrecidos e marginalizados e de proteger os abastados e estáveis”.

Na contemporaneidade, por causa da presença do debate sobre sustentabilidade urbana, é pertinente evidenciar que o impacto da dispersão urbana não se resume na questão da ocupação de terreno, mas sim, acarreta transformações que refletem direta ou indiretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

Porém, na visão do mercado imobiliário, a dispersão urbana contribui para a redução dos preços dos imóveis nas regiões centrais das cidades, pelo aumento natural de oferta, enquanto a contenção das cidades origina uma demanda reprimida pelo desequilíbrio entre a procura e a oferta de imóveis. Mas o consenso conclui que, na tipologia de desenvolvimento nos moldes da dispersão urbana, os impactos negativos do processo são bem superiores, como os reflexos ambientais, econômicos e sociais.

Em análise sobre o campo ambiental, observa-se que a dispersão urbana se reproduz no consumo excessivo de recursos naturais e energia, deterioração da qualidade do solo, do ar e redes hídricas, ou mesmo no enfraquecimento de ecossistemas ou habitats naturais, situação motivada pelo crescimento urbano. Na relação econômica e social, há o acréscimo de custos em infraestruturas e serviços, dependência do automóvel que se repercute em excesso de tráfego e emissões, fenômenos de segregação ou mesmo isolamento social (SNYDER; CATANESE, 1984; EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2006).

Verifica-se que é necessário tratar o solo como matéria-prima não renovável e responsável pelas funções básicas como a produção de alimentos ou habitat natural de espécies animais. A conversão do solo rural para ocupação urbana afeta as suas funções principais e as redes hídricas. Outro aspecto importante é que, com a redução da permeabilidade do solo, águas pluviais concentram metais e detritos urbanos que são levados ao sistema hidrológico (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2006).

Segundo o relatório European Environment Agency (2006), que analisa a expansão urbana nas cidades europeias nos últimos 50 anos, há mais de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do território da

União Europeia urbanizado. Entre 1990 e 2000 mais de 800 mil hectares do território europeu foi urbanizado. Este documento conclui que a expansão não é um fenômeno localizado, pois afeta quase a totalidade das cidades europeias e sugere ações e políticas de intervenção como forma de conter a expansão urbana.

Destaca-se a complexidade do debate sobre a expansão urbana por permear a dicotomia da urbanização rápida necessária aos países em desenvolvimento, em contraposição à contenção urbana como medida adequada ao ordenamento territorial.

Dessa maneira, seriam necessárias políticas públicas que conciliassem a expansão urbana das cidades à ocupação das suas áreas urbanas em consolidação, pois a concentração e o adensamento funcionariam como um antídoto à expansão das cidades. Como ponderação entre a anarquia atual e a cidade utópica ideológica das regiões em desenvolvimento, haveria um paradigma alternativo: um tipo de planejamento possível, executável e aferível, de longo prazo e elaborado de maneira participativa (ANGEL et al., 2011).

Essa conciliação entre a expansão urbana e a ocupação das áreas da cidade em consolidação permitiria limitar o crescimento desordenado da cidade, distribuir de maneira homogênea a densidade urbana, reduzir a fragmentação urbana, diminuir a dependência do carro, revitalizar o transporte urbano, fortalecer as centralidades, reduzir o custo de infraestrutura urbana, além de proteger a natureza, economizar energia e reduzir emissões de carbono (NELSON; SANCHEZ; DAWKINS, 2004).

Essencialmente, o crescimento urbano desordenado fundamentado na especulação imobiliária tem efeito ambiental devastador, causado pelo avanço do urbano sobre rural, pela redução das áreas agricultáveis e pela total impossibilidade da inserção dos pobres no mercado imobiliário forma. Esse último fator leva esta população a ocupar os espaços desprezados pelos agentes econômicos, a exemplo do avanço sobre os morros, várzeas, nascedouros e reservas ambientais. Segundo Santos (2005, p. 107), a especulação imobiliária se realimenta da extensão das cidades e, ao mesmo tempo, conduz a incorporações destas áreas ao perímetro urbano, fazendo com que fiquem cada vez maiores.

Em análise comparativa global, as cidades brasileiras se destacam em termos de quantidade de hectares ocupados. A área urbanizada no Brasil totaliza 22 mil quilômetros quadrados, menos de 0,5% do território nacional e em torno de 6% de sua área agricultável, ficando atrás somente dos Estados Unidos, da China e da Rússia.

Observa-se, de maneira geral, que os conflitos advindos do avanço do processo de urbanização, especialmente quando ocorre sobre as áreas rurais no entorno das cidades e com relevante frequência sobre terras férteis – fator que obviamente interfere na economia local

pela influência nas atividades agrícolas produtivas –, são provocados pelos enfrentamentos com o mercado imobiliário. Porém, em outras situações, quando esse avanço atinge áreas ambientalmente frágeis, não recomendadas para usos urbanos, em especial o parcelamento para fins habitacionais, são provocados pelos enfrentamentos com as classes menos favorecidas, que se deslocam para estes locais justamente por não haver qualquer interesse econômico, de modo que são desprezados pelo mercado imobiliário.

Nesse processo do avanço urbano sobre o rural, os locais agricultáveis são desprezados e transformados em solo fundamentado na expansão da cidade. Dessa maneira, os locais se tornam espaços vazios, configurando uma retenção especulativa que objetiva a valorização do preço de troca, ou assentamentos, onde não são oferecidas condições mínimas para a sobrevivência das pessoas instaladas. Essa condição é provocada pela baixa capacidade de suporte do poder público em atender demandas por infraestrutura e serviços públicos. Nessa lógica, agrega-se a existência comum de vazios urbanos nas regiões centrais e perímetro urbano das cidades, com finalidade essencialmente especulativa e em locais com infraestrutura.

O avanço da mancha urbana nas cidades brasileiras, que poderia ser evitada com um planejamento do uso sustentável do espaço, revela-se preocupante principalmente pela qualidade. As cidades ficam 2% menos densas a cada ano em razão da expansão urbana impulsionada pela renda e transporte barato. “Quando sobe a renda, as pessoas adquirem mais espaço” (ANGEL et al., 2011, p. 42 - 44).

Destarte, o cenário brasileiro tende a piorar devido à continuidade da migração para as cidades, ao aquecimento das vendas de carros – hoje, são colocados mais veículos novos em circulação do que nascem pessoas –, à ação lobista dos setores imobiliários e da construção civil.

É importante salientar a constatação de Angel et al. (2011), em estudo, de que a população urbana mundial dobrará em 43 anos, com crescimento médio anual de 1,60%, enquanto a área urbana ocupada duplicará em 17 anos e triplicará em 27 anos, com o crescimento médio anual das áreas de expansão urbana na ordem de 3,66%, que representa a diferença de 2,06% entre a área de cobertura de solo e o crescimento populacional urbano.

Para conter a rápida expansão urbana nas cidades brasileiras, alimentada especialmente pela especulação imobiliária e em nome de uma demanda artificial justificada pelo crescimento populacional, aumento da renda e retenção de terras urbanizadas, seria necessário reorientar os planejadores, os políticos e ativistas de setores interessados na ordem urbana.

Isso deveria ser feito no sentido de criar um paradigma alternativo que permitisse planejar, de modo participativo, dentro da ótica de viabilidade de execução.

De qualquer maneira, há correntes que defendem a dispersão urbana sob argumento de que o crescimento de baixa densidade proporciona ambientes menos ruidosos e com maior privacidade, menor intensidade de tráfego e um ritmo de vida menos intenso em contraposição aos centros urbanos. Essas localidades propiciam menores índices de criminalidade devido à segurança e à proteção obtida com muros altos. Segundo Harvey (2000, p. 188), essas ilhas de segregação são vistas como um “desejo utópico burguês de tranquilos confortos isolados e protegidos”.

Essas correntes, em contraposição à contenção urbana, também defendem que a cidade compacta restringe o fornecimento de terras. Tal fato resulta no aumento do preço e consequentemente reduz o acesso à terra urbanizada, ignora as preferências dos consumidores em viver em densidades mais baixas, protege os valores da propriedade urbana em detrimento da rural e desloca o desenvolvimento urbano para a periferia em busca da informalidade, condição que contribui para aumentar a distância dos deslocamentos, com as consequências ambientais da ação.

Verifica-se, porém, que os argumentos não se sustentam, pois a contenção urbana por si mesmo leva ao equilíbrio de preço mercadológico. É necessário ajustar a oferta de terra para evitar o gargalo da escassez se movendo para fora dos limites de contenção em intervalos regulares, para não refletir no custo da produção de unidades habitacionais. Os ajustes de oferta de terra são possíveis por intervenção estatal, seguidos de normatização do mercado imobiliário e programas que incluem políticas para mitigar os efeitos adversos de um crescimento urbano desordenado.

A contenção urbana se sedimenta em várias justificativas, entre elas, a proteção da invasão de áreas rurais agricultáveis, redução de emissões de gases de efeito estufa e maior controle de gasto de energia, fatores considerados de preocupação em escala global, portanto, que transcendem os limites locais na perspectiva de um planeta sustentável.

O modelo atual de crescimento urbano desordenado e fragmentado, além de acarretar os impactos debatidos, é caracterizado usualmente por ocupação urbana de baixa densidade (PENDALL, 1999). A expansão urbana desordenada implica, em longo prazo, um consumo superior de recursos de energia, originando, consequentemente, maiores emissões de poluentes quando comparado com outras configurações urbanas compactas (BARNETT, 1995).

O relatório European Environment Agency (2006) aponta que a oferta de terras nos próximos 30 anos deverá triplicar para acomodar a expansão urbana, uma área idêntica à existente a cada década. O cerne do paradigma da contenção está na rejeição deste modelo usual de expansão urbana, fundamentado essencialmente no mercado de negócios de terras. A expectativa da valorização da terra urbana leva o proprietário a retê-la, fato que resulta na expansão da cidade e estabelece um padrão fragmentado e descontínuo da mancha urbana. Segundo Ewing (1994, p. 2), “Expectations of land appreciation on the urban fringe cause some landowners to withhold land from the market. The result is a discontinuous pattern of development”.

Nesse contexto, o modelo da cidade dentro de uma visão sistêmica deve considerar o território urbano como uma unidade integrada, condição que propiciaria melhor coordenação política e a análise dos impactos econômicos, sociais e ambientais. Esse processo aponta para uma reflexão sobre a conscientização dos benefícios inerentes às ações de planejamento participativo integrado para garantir recursos necessários para a sua implantação.

Enfim, a dispersão urbana constitui uma tipologia de crescimento mais dispendiosa: maiores custos associados a movimentos pendulares, por maiores distâncias; mais tempo perdido, resultante do excesso de tráfego, que também constitui um custo; expansão e manutenção de infraestruturas menos rentáveis e menos eficientes, por servirem zonas mais dispersas (SNYDER; CATANESE, 1984).

Dessa maneira, a dispersão urbana não é um bom modelo de sustentabilidade econômica, utilizando redes de infraestruturas com baixos índices de construção por metro linear. As infraestruturas viárias contribuem para o aquecimento global, com o aumento de redes viárias por todo mundo. Elevam-se as quantidades de calor que estas têm capacidade de armazenar durante o dia, expelindo esse armazenamento de calor durante a noite.

Ressalta-se que a sustentabilidade urbana se define pela eficiência no uso dos recursos econômicos, ambientais e sociais, considerando-se um limite de tamanho da cidade compatível com as características do sítio urbano e a capacidade de distribuir equitativamente os benefícios e ônus da experiência urbana, oferecendo níveis de qualidade de vida a todos os habitantes, no presente e futuro (ACSELRAD, 1999).

## CAPÍTULO 2

---

### **Novos instrumentos de gestão das cidades: normas, planos e políticas**

A gestão das cidades requer a existência de instrumentos que possibilitem a concretização das estratégias e objetivos para realização do planejamento urbano. Esses instrumentos de gestão são os mecanismos e as ferramentas utilizadas pelo poder público durante o processo e a prática de ordenamento do território e, de um modo geral, estão previstos na própria legislação que estabelece o regime jurídico da gestão. Os instrumentos se constituem em mecanismos de enquadramento, cujo cumprimento se recomenda, no quadro da boa prática de planejamento.

Entre os principais instrumentos de gestão de cidades temos: Planos e Políticas Nacionais; Planos e Políticas setoriais; Planos e Políticas de Ordenamento do Território (Nacionais, Regionais e Municipais); Planos de Mobilidade; Agendas 21 (Nacional e Locais), Planos Municipais de Habitação e regularização fundiária, entre outros.

#### **2.1. A Agenda 21 e as metas do milênio**

##### **2.1.1. Agenda 21**

A Agenda 21 Global foi resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Foi elaborada a partir de compromisso estabelecido na Carta da Terra (documento oficial da Conferência) como um plano de ação a ser tomado nos níveis global, nacional e local, por organizações das Nações Unidas, governos e grupos locais, nas diversas áreas. A Agenda 21 traduz a tensa relação entre a espécie humana e natureza, na sua pretensão de buscar o equilíbrio por meio do crescimento econômico duradouro, tendo como espinha dorsal o desenvolvimento sustentável.

Essa proposta inovadora de planejamento consensual de quatro seções, quarenta capítulos e mais de 2,5 mil recomendações práticas foi concebida num processo participativo de dois anos de debate. Recebeu contribuição de governos e de instituições da sociedade civil de cento e setenta e nove países, tratando-se de uma ambiciosa tentativa de criação de um

novo paradigma de desenvolvimento (o desenvolvimento sustentável) para o século XXI. Sobre a proposta, Novaes discorre que:

A Agenda 21 não é apenas um documento. Nem é um receituário mágico, com fórmulas para resolver todos os problemas ambientais e sociais. É um processo de participação em que a sociedade, os governos, os setores econômicos e sociais sentam-se à mesa para diagnosticar os problemas, entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva (NOVAES, 2003, p. 49).

Portanto, a Agenda 21 Global, mais que um documento, é um processo de planejamento participativo com o objetivo de analisar o presente e o esforço de planejar o futuro, com estabelecimento de metas atingíveis, considerando o compromisso pactuado entre todos os atores, fator que garante a sustentabilidade dos resultados.

A Agenda 21 Global tem como essência o conceito de desenvolvimento sustentável, que é definido por Sachs (2008, p. 15), fundamentado em cinco pilares: sustentabilidade social, ambiental, territorial, econômica e política, acrescidas à sua análise as dimensões: cultural e ecológica. Trata-se de um processo de transformação de orientação do desenvolvimento tecnológico e mudança institucional, que se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas, o “duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras” compelidas a trabalhar em escalas múltiplas de tempo e espaço.

Porém, o conceito usual de desenvolvimento sustentável foi dado pela Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1987, no documento *Our Common Future* (Nosso futuro comum), conhecido por Relatório Brundtland, como sendo “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p. 9).

A Agenda 21 Global, dentre outras sugestões, trata da dimensão ambiental incorporada às políticas setoriais urbanas, atreladas a critérios e indicadores de melhoria da qualidade de vida integrados a projetos de menor custo e impacto socioambiental. Ela demanda um novo modelo produtivo, políticas ambientais efetivas, uma diminuição do consumo, a eliminação da pobreza e a propagação de uma nova consciência de nossa responsabilidade para com a integridade da nossa vivência no ambiente natural, crescentemente transformado pela ação do homem (RIBEIRO, 1998).

Agenda 21 Brasileira foi elaborada dentro dos conceitos da Global, por meio de amplo processo de estudos, consulta e debates, promovidos pela Comissão de Políticas de

Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS), a nível nacional. Foi criado também um colegiado de alto nível, constituído por representantes do governo e da sociedade. Esse processo foi conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente.

A Agenda 21 Brasileira definiu vinte e uma ações prioritárias, organizadas em cinco capítulos, com questões referentes a economia, inclusão social, sustentabilidade urbana e rural, recursos naturais estratégicos, governança e ética. A sua importância para os governos locais foi a incorporação de conceitos como descentralização, gestão democrática, participação e parcerias, utilizados como estratégias de sustentabilidade, embora houvesse um desafio a ser suplantado: a tentativa de internalização nas políticas públicas, com abrangência de todos os níveis governamentais.

Nesse sentido, a Agenda 21 Brasileira busca exercer seu importante papel de fomentadora de concepção e execução de uma nova geração de políticas públicas, que objetivam reduzir as desigualdades e discriminações sociais no país. Para isso, conta com o reconhecimento da intervenção estatal como gestor e as suas propostas de melhoria dos componentes do desenvolvimento humano e a cultura da sustentabilidade. Afinal, não pode haver desenvolvimento enquanto houver iniquidades sociais crônicas, nem se as formas de uso dos recursos ambientais no presente comprometerem os níveis de bem-estar das gerações futuras.

Em análise do contexto atual, mesmo propondo a retomada do planejamento estratégico participativo e multissetorial a partir de uma construção coletiva, vinte anos depois de sua criação se contata que a sociedade civil não se aproximou da Agenda 21. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra que foram construídas apenas 1.300 Agendas 21 locais; destas, poucas saíram do papel, no universo de 5.565 municípios do país. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em mais da metade dos municípios brasileiros sequer foi formado um fórum de discussão – o primeiro passo após a criação da agenda.

Ressalta-se a importância da Agenda 21 enquanto balizadora do desenvolvimento sustentável, mas nestes últimos vinte anos, com o crescimento exponencial da produção e do consumo, ela não tem conseguido conter, por meio das suas ações, o impacto da humanidade sobre o meio ambiente. As emissões continuam subir, a biodiversidade diminui por várias razões, há cada vez mais gente passando fome.

Palmas não elaborou a sua Agenda 21 local. Foram realizadas algumas reuniões, mas o processo foi interrompido, mesmo após, em outubro de 2005, a ministra do Meio Ambiente, na ocasião, Marina Silva, ter assinado um acordo de cooperação com a prefeitura de Palmas,

para a implantação do Programa Agenda 21 na cidade. Na época, chegou a ser realizada uma oficina de capacitação em Palmas sobre os primeiros passos do programa. A prefeitura havia solicitado apoio formal do governo, já que a Agenda 21 deveria ter relação com o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo da capital, que pretendia propor ações para articular a expansão do município com a preservação do meio ambiente.

### **2.1.2. As metas do milênio**

A Agenda 21 e os Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio são dois instrumentos que se articulam e se complementam para a consecução do desenvolvimento sustentável – ambos aprovados e adotados pela comunidade dos Estados-membros que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU). Durante a realização da Cúpula do Milênio, reunião promovida pela ONU, em Nova York, em oito de setembro de 2000, líderes de cento e oitenta e nove países firmaram um pacto. Desse pacto, cujo foco principal era o compromisso de combater a pobreza e a fome no mundo, nasceu o documento chamado Declaração do Milênio, conhecido como Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM). Ficou, assim, estabelecido como prioridade eliminar a extrema pobreza e a fome do mundo até 2015.

A Declaração propôs compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século. Essa declaração menciona que os governos "não economizariam esforços para libertar nossos homens, mulheres e crianças das condições desumanas da pobreza extrema", tentando reduzir os níveis de pobreza e promover o bem estar social. Estes projetos são monitorados com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e expectativa média de vida.

A Cúpula do Milênio aconteceu em momento importante na história da Organização das Nações Unidas (ONU), pois com as reflexões ocorridas em decorrência da sua convocação e preparação, confirmou-se a gravidade da pobreza no mundo e a urgência em promover a visibilidade para esse problema, objetivando maior compromisso dos países no seu combate.

Verifica-se, em análise sobre a Agenda 21 e os Objetivos e Metas de Desenvolvimento do Milênio, uma estreita sintonia em suas prioridades, ao repercutir os temas essenciais para a

sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente e combate a pobreza, que merecem a transversalidade nas políticas de governo.

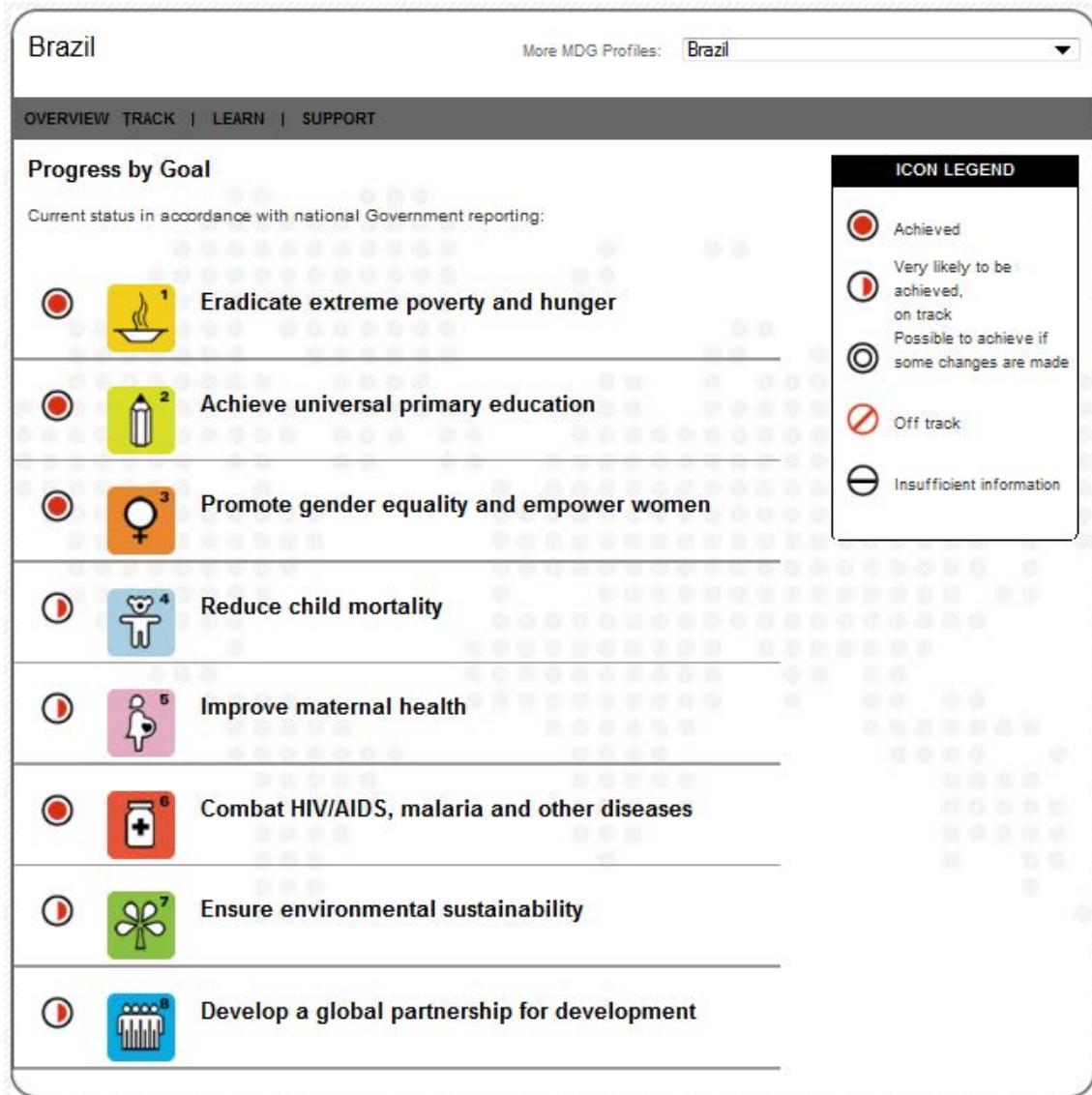
Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são oito: Erradicar a pobreza extrema e a fome; Atingir o ensino básico universal; Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; Reduzir a mortalidade infantil; Melhorar a saúde materna; Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; Garantir a sustentabilidade ambiental; e Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Esses objetivos serão atingidos por meio da realização de ações específicas, para atingir dezoito metas, cujo cumprimento poderá ser acompanhado pelo conjunto de quarenta e oito indicadores, propostos por especialistas de organismos internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

A última análise feita pelo sistema de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aponta que o Brasil já alcançou quatro das oito metas previstas para concretizar ações e políticas públicas para tornar o mundo mais justo. São elas: Reduzir a fome e a miséria; Oferecer educação básica de qualidade para todos; Igualdade entre sexos e valorização da mulher; e Combate a AIDS, malária e outras doenças.

O Brasil alcançou metas como a redução da população urbana sem acesso a água, porém, em relação à população rural, os níveis de cobertura ainda são muito deficitários. As metas de redução da pobreza extrema e da fome já foram alcançadas e superadas pelo Brasil, que criou metas próprias, mais ousadas do que as da ONU, para esse objetivo específico. Os programas de transferência de renda foram fundamentais no combate à fome e à pobreza extrema (MONITOR TRACK LEARN SUPPORT, 2007).

O governo brasileiro tem atribuído grande importância para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). As autoridades nacionais produziram três relatórios de acompanhamento nacionais (2004, 2005 e 2007), com base em dados oficiais detalhados. Além da medição de indicadores, esses relatórios também incluem uma apresentação das políticas públicas mais relevantes e análises sobre a perspectiva de realização.

Embora os dados do monitoramento mostrem que, na última década, houve melhora nos resultados e o Brasil tenha alcançados alguns dos objetivos, em relação à fome e à pobreza extrema ainda persistem disparidades entre as regiões geográficas, que precisam ser combatidas. São necessárias ações concretas e políticas públicas para a superação destas diferenças regionais. A figura 10 retrata a evolução das oito metas do milênio no Brasil.



**Figura 10** - Brasil: evolução das oito metas do milênio (2007)  
Fonte: Monitor Track Learn Support (2007).

## 2.2. A Agenda 21 e as metas do milênio: questões urbanas

Verifica-se que a Agenda 21 e as metas do milênio estabeleceram princípios para ser cumpridos pelo poder público, nas três esferas de governo, embora, em razão de pressões políticas e econômicas, em regra geral esses compromissos não são observados.

Para este trabalho, destacamos os temas relacionados às questões urbanas com a finalidade de demonstrarmos, nos capítulos posteriores, que os princípios da Agenda 21 e das metas do milênio são comumente ignorados pelo poder público municipal em suas atividades de planejamento e desenvolvimento urbano, na contramão de direção à cidade sustentável.

A urbanização, durante o curso da história brasileira, tem sido associada ao progresso econômico e social, à educação, à saúde, aos serviços sociais, à cultura e à política. O

processo de democratização no país possibilitou avanço no debate sobre as questões urbanas, pela destacada participação e envolvimento da sociedade civil, que resultou em parcerias dos setores público e privado, no planejamento e gestão descentralizada e participativa, que são características importantes de um futuro urbano bem sucedido.

O crescimento das cidades traz mudanças sociais, econômicas e ambientais que ultrapassam os seus limites físicos. Entre os sérios problemas que desafiam os gestores locais, estão os recursos financeiros inadequados, falta de oportunidades de empregos, aumento do contingente de desabrigados, expansão de assentamentos de invasores, aumento da pobreza e da crescente desigualdade entre os ricos e os pobres, aumento da insegurança e dos índices de criminalidade, estoque de imóveis, serviços e infraestrutura inadequados ou em deterioração, falta de equipamentos de saúde e educação, uso impróprio do solo, insegurança de posse, aumento dos congestionamentos de trânsito e da poluição, falta de áreas verdes, fornecimento inadequado de água e esgoto, desenvolvimento urbano desordenado e aumento da vulnerabilidade a desastres.

Nesse contexto, constata-se que grande parte da população urbana mundial vive em condições inadequadas e enfrenta vários problemas, inclusive ambientais, que são aumentados pelo mau planejamento e capacidade de gestão.

A Agenda 21 estabelece que os assentamentos humanos devam ser planejados, desenvolvidos e aprimorados de maneira que considerem integralmente os princípios do desenvolvimento sustentável e todos os seus componentes. Mas, pelo rápido crescimento das cidades, o acesso à terra está se tornando cada vez mais difícil em consequência das demandas potencialmente contraditórias de urbanização, necessidade de espaços verdes, terras agricultáveis e proteção de ecossistemas frágeis.

As terras urbanas adequadas à ocupação são inacessíveis aos pobres, em razão da especulação imobiliária e omissão dos governantes, sendo o principal motivo do deslocamento desta população para a periferia (sem infraestrutura básica). A proximidade de indústrias poluentes, as condições geográficas impróprias e a exposição a desastres naturais fazem com que essas localidades não exerçam atração para o mercado imobiliário. Nessa perspectiva, Fernandes aponta que:

Para evitar o crescimento desordenado, insalubre e não sustentável dos assentamentos humanos, é necessário promover padrões de uso do solo que minimizem as demandas de transporte, reduzam o consumo de energia e protejam os espaços verdes e abertos. Uma densidade urbana apropriada e diretrizes para o uso diversificado do solo são essenciais para o desenvolvimento urbano. (FERNANDES, 2003, Agenda Habitat, não paginado).

Uma das tarefas básicas concretizadas nos princípios da Agenda 21 e das metas do milênio é a busca do equilíbrio com a adoção do princípio da abordagem preventiva entre o desenvolvimento de áreas urbanas, o meio ambiente e o sistema global de assentamentos para a obtenção de um mundo urbanizado sustentável. As ferramentas para a obtenção de um desenvolvimento fisicamente mais equilibrado incluem não só políticas urbanas e regionais específicas e medidas jurídicas, econômicas, financeiras, culturais, entre outras, mas também métodos inovadores de planejamento e projeto de desenvolvimento, revitalização e gestão das cidades.

As cidades brasileiras em rápido crescimento têm se deparado com problemas ambientais gravíssimos. O aumento da dimensão das cidades exige maior atenção dos gestores locais, principalmente para os fatores humanos, que são elementos fundamentais a considerar e ser adequadamente levados em consideração na formulação de políticas abrangentes que atentem para os elos existentes entre as tendências e os fatores demográficos, a utilização dos recursos, a difusão de tecnologias adequadas e o desenvolvimento.

O diagnóstico das agendas em debate reconheceu que o processo de crescimento das cidades, além de estar associado a efeitos destrutivos sobre o meio ambiente físico, não tem conseguido suportar a capacidade da sociedade em atender às necessidades humanas e nem das autoridades locais, que estão sem condições de proporcionar às pessoas os serviços de saúde ambiental necessários. Por isso, as agendas propõem ação coordenada entre todos os planos do governo, prestadores de serviços sanitários, empresas, grupos religiosos, instituições sociais e educacionais e cidadãos.

Nota-se, então, que as implicações ambientais do desenvolvimento urbano devem ser reconhecidas e levadas em consideração de forma integrada, atribuindo-se alta prioridade às necessidades a adequação de moradia dos pobres às áreas urbanizadas nas cidades.

Portanto, as recomendações das agendas estão no sentido de empreender análises de seus processos e políticas de urbanização, com o objetivo de avaliar os impactos ambientais do crescimento e de aplicar abordagens de planejamento e manejo urbano, adequadas às necessidades, disponibilidades de recursos e características das cidades em processo de crescimento.

Entre as abordagens, recomenda-se a concentração em atividades destinadas a facilitar a transição do estilo de vida rural para o estilo de vida urbano, bem como de uma para outra modalidade de assentamento humano. Além disso, indica-se promover o desenvolvimento de atividades econômicas em pequena escala, especialmente a produção de alimentos, para

apoiar a geração local de rendas e a produção de bens e serviços intermediários para as áreas rurais do interior.

Entre as ações propostas, destacam-se: a institucionalização da abordagem participativa do desenvolvimento urbano sustentável, baseada num diálogo permanente entre os atores envolvidos no desenvolvimento urbano; o acesso aos recursos terrestres como um componente essencial dos estilos de vida sustentáveis de baixo impacto sobre o meio ambiente; legislações nacionais que orientem a implementação de políticas públicas ambientalmente saudáveis para o desenvolvimento urbano; mercados de terra eficientes e acessíveis, que atendam às necessidades de desenvolvimento da comunidade; mobilidade urbana com a integração de modais; entre outras.

Municipalizar a Agenda 21 e as metas do milênio é uma tarefa que requer o engajamento coletivo da sociedade. Cabe ao gestor local e à sua equipe técnica incentivar a participação de representantes da sociedade civil, do poder público, das universidades, garantindo, no processo, a presença dos grupos mais vulneráveis. Não é uma tarefa fácil, mas necessária para que haja avanço no debate sobre as questões urbanas.

Como mencionado anteriormente, Palmas não elaborou a sua Agenda 21 local, que deveria ter relação com o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo da capital. Esse plano pretendia propor ações para articular a expansão do município com a preservação do meio ambiente, motivo pelo qual não deveria discutir a expansão urbana, que abordaremos na sequência, mas sim, a Agenda 21 local em simbiose com o Plano Diretor. Após esta estruturação e resolvidos os problemas detectados, poderia retornar ao debate expansionista.

### **2.3. A Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a legislação urbanística e ambiental como instrumento de democracia e participação popular**

#### **2.3.1. Histórico da Legislação Urbana no Brasil**

No Brasil, existem registros de normas sobre assuntos urbanos desde o período colonial. Destacam-se, por sua importância, as Ordenações Filipinas vigentes no Brasil até 1916, que tratavam de matéria edilícia, da organização urbana e das atribuições das autoridades locais relacionadas às deliberações sobre as questões urbanas (DI SARNO, 2004).

Delimita-se, para o estabelecimento de uma cronologia da atual discussão sobre a função social da propriedade, o ano de 1808. Nessa época, construída com base no princípio do “poder de polícia” e criada pela jurisprudência da legislação brasileira, nasceu uma cultura

jurídica fundamentada na função social da propriedade urbana. Essa cultura estabeleceu a prerrogativa ao Estado, por razões intrínsecas, em arbitrar sobre os interesses comuns (DIAS, 2000).

Para a compreensão do histórico da evolução do marco legal da propriedade no país, torna-se relevante retroceder ao Brasil colonial do século XIX, onde as terras eram distribuídas pela coroa, via instrumento “cartas de sesmaria”. O rocio era a terra municipal.

Mas, com a instituição da Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, promulgada no Império, denominada Lei da Terra, que teve a origem no projeto de lei apresentado ao Conselho de Estado do Império, em 1843, por Bernardo Pereira de Vasconcelos, regulamentada em 30 de janeiro de 1854, pelo decreto imperial nº 1318, o país normatizava definitivamente a propriedade fundiária no país.

A referida lei possibilitava a legitimação das “cartas de sesmarias” e das ocupações pacíficas, realizadas sem contestação, tanto de terras urbanas como as rurais; o restante, sem identificação da posse, foi considerado terras da coroa, que foram a leilão posteriormente. Não há mais terras gratuitas; estas são negociadas e recebem o “status de mercadoria”, passando por legalização através do registro público paroquial, títulos ainda encontrados nos rincões do país: “Fica o governo autorizado a vender as terras devolutas, em hasta pública, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras” (BRASIL, 1850, p. 1).

Somente no final do século XIX, a legislação urbanística brasileira mostrou sua evolução com o registro de parcerias entre o poder público municipal e a iniciativa privada. Essas parcerias ocorreram pela necessidade de melhorias urbanísticas nas cidades portuárias, chamadas de cidades de fluxo. Essa intervenção possibilitou a realização de obras públicas nas cidades pelas empresas privadas que recebiam, em contrapartida, concessões para a exploração de serviços públicos na área portuária (DIAS, 2000).

A primeira Constituição Republicana, de 16 de julho de 1934, contempla definitivamente a função social da propriedade, que foi grafada no texto de maneira explícita no artigo 113, item 17, mas interpretada de maneira implícita quanto à sua aplicabilidade, como se observa neste trecho: “[...] É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo, na forma que a lei determinar, assegurando a defesa prévia e justa nos casos de desapropriação por necessidade de utilidade pública” (BRASIL, 1934, não paginado).

A referida Lei Magna destaca em seu bojo a ordenação urbana e as atribuições do município. Estabelece, assim, a sua competência de legislar sobre os assuntos de interesse local (DI SARNO, 2004).

Na década de 1960, surgem modestas intervenções no campo jurídico, como a implantação da Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial. O destaque desse período se concentra na aprovação da Constituição Federal, de 1967, que institui o planejamento urbano e inclui a capacidade legislativa ao município na organização urbano-territorial (DI SARNO, 2004).

Somente no final dos anos 1970, os legisladores admitiram a existência de considerável parcela da população sem acesso ao mercado formal de solo. Assim, por haver detectado essa nova condição, ou seja, de excessiva informalidade fundiária, os legisladores, na criação da Lei 6766, de 1979, denominada “Lei de Loteamento” ou “Uso e Ocupação do Solo”, inseriram o chamado espaço legal, 35% da área total loteada, nos projetos dos empreendimentos, destinada ao interesse social (DIAS, 2000).

Surge, a partir da promulgação da lei de Uso e Ocupação do Solo, a cultura de projetos que objetivavam integrar as populações de áreas socialmente excluídas. Porém, as ações de integração dependiam de recursos estatais disponíveis, não somente da especificação cartográfica de zonas especiais ou da destinação de áreas para a habitação social nos planos diretores. Por esse motivo, o resultado desse processo não registrou respostas significativas, que pudessem refletir na melhoria da qualidade de vida da população excluída (DIAS, 2000).

Dias (2000) relaciona o aspecto legal urbanístico com a segregação informal, a regularização fundiária, ou seja, a “legalidade urbana” provoca a valorização antecipada no mercado de solo, um dos motivos da segregação, razão do lucro e poder, na dinâmica do espaço urbano. O autor afirma que:

O Direito urbanístico através daquilo que se convencionou chamar "legalidade urbana" é regido por uma racionalidade instrumental, voltada para a otimização do lucro e do poder no espaço urbano, produzindo como uma das principais seqüelas: a segregação urbana, pois os processos de desigualdade das cidades em sua imensa maioria possuem como objetivo apartar os ricos dos pobres, por isto propugnamos por uma virada paradigmática no direito urbanístico brasileiro, para que o mesmo busque a sua fundamentação na vontade discursiva dos cidadãos, com o objetivo de produzir padrões de desenvolvimento sustentável das cidades (DIAS, 2000, p. 224).

Pode-se afirmar que a legislação urbanística brasileira, no período dos anos 1970, permaneceu dentro da cultura de restrições às atividades e ao uso do solo, sob o auspício do princípio do “poder de polícia”. Com essa concepção, a cidade assumiu o papel de reserva de valor de terras, motivo do desenvolvimento de mecanismos de preservação e de regulação do

mercado de solos, voltados aos empreendimentos imobiliários e não à regulação social da produção da cidade (DIAS, 2000). Somente com o capítulo “Da política urbana” instituído pela Constituição Federal de 1988, que a legislação urbanística brasileira se consolidou efetivamente, como discutiremos com maior aprofundamento a seguir neste estudo.

### **2.3.2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a política urbana assumiu um papel relevante, por esse diploma legal trazer, pela primeira vez, dispositivos específicos sobre a temática urbanística.

O artigo 182 da Carta Política estabelece que o Plano Diretor seja o instrumento técnico legal definidor de cada municipalidade. Esse instrumento tem o objetivo de orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O mesmo artigo estabelece, ainda, que a propriedade urbana deve cumprir o princípio da função social e atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Plano Diretor é considerado como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e deve ser executado pelo poder público municipal, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Embora a norma não tenha abrangência a todos os municípios brasileiros e aqueles que aprovaram seus planos diretores, na maioria, não conseguiram implantá-lo.

Segundo Harada (2004), a função social da propriedade, quando expressa no Plano Diretor, evita a especulação imobiliária e possibilita a aplicação das medidas previstas no artigo 182 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade, que assim define sua posição:

Intervenções urbanísticas nas periferias da cidade, onde predomina população de baixa renda, podem acarretar valorização imobiliária de tal ordem, produzindo efeitos não desejados pelo Poder Público municipal, quais sejam, o deslocamento da população humilde para locais cada vez mais distantes do centro urbano. Nessas hipóteses, cabe ao Poder Público local ficar atento para evitar a especulação imobiliária, exigindo o cumprimento da função social da propriedade, expressa na lei do seu plano diretor, utilizando-se, gradualmente, das medidas previstas no § 4º do art. 182 da CF (HARADA, 2004, p. 79).

Para Mukai (2001), o artigo 183 da Carta Magna reforça e consolida a questão do princípio da função social da propriedade, quando institui a chamada reforma urbana. Cria-se a figura de usucapião especial, que possibilita à pessoa que detém a posse de imóvel urbano, com área de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período de cinco anos

ininterruptos, sem ser molestado, adquirir o seu domínio por meio desta figura jurídica. A usucapião especial é a aquisição de imóvel pela posse e uso de forma pacífica.

Entende Harada (2004) que o artigo 145 da Carta Política assume importante papel na legislação urbanística brasileira, pois aborda o princípio da justa distribuição do ônus e dos benefícios, referenda o desdobramento do princípio da igualdade de todos perante a lei e especifica questões relativas à própria valorização imobiliária. Segundo o autor:

A execução de qualquer plano urbanístico, a reurbanização de um bairro deteriorado, por exemplo, traz benefícios à população em geral. Porém alguns serão direta e especificamente beneficiados com a execução de obras e serviços públicos, com a valorização de seu seus imóveis. Outras terão suas propriedades desvalorizadas pela ação do Poder Público. As valorizações diretas e específicas devem ser compensadas mediante pagamento da contribuição de melhoria por parte dos beneficiados. As propriedades esvaziadas de seu conteúdo econômico devem ser indenizadas mediante regular processo expropriatório (HARADA, 2004, p. 97).

Mesmo com o avanço da legislação urbanística, permitida pela Constituição de 1988, foram verificadas, durante a assembleia constituinte, inúmeras ações de lobbies do mercado imobiliário, que dominaram principalmente a Subcomissão da Política Urbana e Transportes. Para pontuar algumas intervenções, no artigo 182 do capítulo de política urbana, foi acrescida, na redação do texto final, a condição de o Plano Diretor ser o principal instrumento para definição da função social da cidade. Esse artigo foi vinculado a um projeto de lei para a sua regulamentação, que demorou onze anos para sua aprovação e ainda depende, para sua eficácia plena, da aprovação dos Planos Diretores pelas Câmaras de Vereadores (QUINTO JUNIOR, 2003).

Nem todos os municípios brasileiros, que por definição legal seriam obrigados a aprovar os seus Planos Diretores, elaboraram o documento. Os municípios que desrespeitaram a lei, constitucionalmente, ficaram impossibilitados de aplicar todos os instrumentos do Estatuto da Cidade. Alguns desses instrumentos, por previsão legal, somente poderão ser aplicados caso estejam definidos no Plano Diretor, substancialmente a definição da função social da cidade e da propriedade, objeto para a aplicação no ordenamento do espaço urbano.

### **2.3.3. O Estatuto da Cidade: algumas considerações**

Após uma longa tramitação no legislativo federal, exatamente onze anos, foi aprovada a Lei 10.257, de 2001, chamada de "O Estatuto da Cidade". Essa lei serviu para regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (QUINTO JUNIOR, 2003).

O projeto de lei nº 5.788, de 1990, ao ingressar no Senado Federal, recebeu o nº PL/181, de 1989, por ser um aperfeiçoamento do projeto pioneiro de nº 2.191, de 1989, que originou o Estatuto da Cidade (QUINTO JUNIOR, 2003).

Esse trabalho, elaborado estrategicamente pelo Senador Pompeu de Souza, foi aprovado pelo Senado Federal em 2001. Por não ser comum o ingresso de projetos de lei pelo Senado Federal, acabou por desarticular as ações dos empresários imobiliários, que após a aprovação da referida lei ficaram numa posição defensiva (QUINTO JUNIOR, 2003).

Segundo Quinto Jr. (2003), o Estatuto da Cidade, se comparado às experiências europeias, está ao menos com um século de atraso, considerando o uso dos instrumentos urbanísticos, que possibilita regular socialmente o mercado imobiliário e estabelecer mecanismos de compensação social através da política urbana.

Na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, “O Estatuto da Cidade” (BRASIL, 2001) surge como um novo instrumento para ordenar o crescimento do setor imobiliário. Ele estabelece as diretrizes gerais da política urbana nacional.

A referida lei rege as questões da ordenação do território e da participação comunitária e objetiva, no seu bojo, promover a inclusão social. Estabelece, também, as regras referentes ao uso, à ocupação do solo urbano e ao controle da expansão do território urbano e propõe a definição da função social da cidade e da propriedade, especificada no Plano Diretor Participativo.

A lei coloca à disposição, no capítulo segundo, ferramentas de Política Urbana para uso contra os abusos ao direito à propriedade, como a especulação imobiliária derivada da retenção fundiária. A especulação imobiliária objetiva a valorização viciosa do imóvel e, em regra, é provocadora dos vazios urbanos nas regiões centrais das cidades. Este procedimento de retenção fundiária, pela nova Lei, pode ser punido com o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo, em face da propriedade não cumprir a função social.

Entre as medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, destacam-se: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre o setor público e privado; a transferência do direito de construir; o impacto de vizinhança; a preempção e o direito de superfície.

O Estatuto da Cidade dispõe que a municipalidade fixará as condições e prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar terra urbana mantida em ociosidade, assegurados prazos não superiores a um ano para protocolização de projeto de

parcelamento, utilização ou construção e de dois anos, a partir da aprovação do projeto, para a utilização, parcelamento ou para iniciar as obras de edificação.

É importante notar que a norma legal ressalta a obrigação de utilização da terra urbana de forma independente do parcelamento ou edificação. Não sendo cumpridas as obrigações estabelecidas, o município procederá à aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota em até 3% anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitado o limite máximo de 15%.

Dessa maneira, depois de decorridos os prazos estabelecidos no Estatuto da Cidade – distribuídos em: um ano para o protocolo do projeto; dois anos para o cumprimento das obrigações assumidas no projeto; e finalmente os cinco anos de pagamento do imposto predial, em regime de progressão – sem que tenha sido dado o aproveitamento adequado ao imóvel, possibilitará ao município optar por manter a cobrança do imposto predial. Nessa cobrança do imposto poderá ser aplicada a alíquota máxima de 15% ou, se assim entender a prefeitura, proceder à desapropriação-sanção do dito imóvel, obviamente com a obrigação do seu uso social.

Em caso do poder municipal optar pela desapropriação-sanção do imóvel, deverá pagar o valor da indenização, que corresponde ao valor venal do imóvel (encontrado na planta de valores genéricos e utilizado para a cobrança do imposto predial), na forma de títulos públicos. O avanço na sistemática desse pagamento pode ser verificado na previsão legal que possibilita a dedução da valorização do imóvel, em função de obras realizadas pelo poder público no local (asfalto, iluminação pública, rede de esgoto etc.). Portanto, encontrado o valor correspondente à indenização do imóvel, caberá a dedução da valorização que lhe foi atribuída, sendo computado o período entre a certificação do recebimento da notificação ao proprietário, que impôs o aproveitamento do imóvel, e a efetiva desapropriação. Nesse viés, a determinação da dedução no pagamento da desapropriação-sanção, de quaisquer expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios, relativos ao imóvel desapropriado, foi considerada também como grande avanço do Estatuto da Cidade.

Com essa medida, fica caracterizada a expropriação da “mais valia”, que é objeto do lucro resultante da valorização do imóvel, por conta de melhorias na localidade onde está inserido, realizadas pela prefeitura e pagas por todos os contribuintes. Dessa maneira, a destinação dessa valorização, atualmente apropriada pelo agente privado, toma outra direção: vai para os cofres públicos municipais.

Em análise dos instrumentos instituídos pelo Estatuto, pela importância da sua influência na gestão da cidade, destaca-se o direito de preempção, que conceitualmente

equivale ao direito de preferência pelo poder público municipal para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares. É permitida sua aplicabilidade somente em áreas previamente circunscritas por lei municipal, instrumento que se vincula obrigatoriamente à necessidade de áreas pelo poder público para regularização fundiária, execução de programas e projetos de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, proteção ambiental e outros fins similares.

O poder público dispõe também da outorga onerosa, outro instrumento que já vem sendo colocado em prática em diversas localidades brasileiras, regulamentado por meio de lei municipal. Esse instrumento, que é conhecido como outorga onerosa do direito de construir, impõe a prestação de contrapartida por aquele que exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo plano diretor. O plano diretor poderá propor um único coeficiente para toda a cidade (integral) ou especificar coeficientes diferenciados para áreas específicas da cidade (parcial).

As operações urbanas consorciadas, previstas no Estatuto, não têm uma forte tendência de utilização, em razão da característica do envolvimento orçamentário de grande monta e pela difícil integração entre a administração pública e a iniciativa privada. Essas operações são definidas pelo conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e dos investidores privados. O objetivo das operações é reproduzir, em determinado espaço (área específica), por meio de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Esse instrumento somente poderá ser aplicado com a anuência de 80% dos proprietários da área de abrangência, que terão a incumbência de financiar a infraestrutura necessária, para a viabilização do empreendimento. Esse processo permite medidas urbanísticas que alterem as normas locais vigentes (uso do solo, coeficiente construtivo etc.), bem como prevê a emissão, pela municipalidade, de certificados de potencial construtivo adicional, com possibilidade de alienação em leilão ou utilização diretamente no pagamento das obras. Esses certificados podem ser utilizados somente na área definida pela operação.

A linha conceitual, entre as operações consorciadas e a transferência do direito de construir, instrumentos inseridos no Estatuto, difere em face do primeiro instrumento ao possibilitar o uso do direito de construir somente na área definida pela operação. Já o segundo, por sua vez, permite ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, exercer o direito de construir em outro local. Em ambos os instrumentos, há possibilidade de alienar o direito mediante escritura pública, respeitados os critérios de utilização. Para a aplicação do direito de construir na forma prevista na legislação urbanística vigente, deve ser respeitada a

condição da utilização do imóvel pelo poder público, com a finalidade específica de implantar equipamentos urbanos e comunitários, preservar o patrimônio cultural e o meio ambiente, ou servir aos programas de regularização fundiária.

Finalmente, considerado como um instrumento contemporâneo, por sua busca de equilíbrio ao meio ambiente, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi inspirado no estudo prévio de impacto ambiental, mas que dele se diferencia por sua aplicação. Esse instrumento democratiza as decisões locais e possibilita a realização de consulta pública como um requisito para as licenças urbanísticas e edilícias municipais. Acima de tudo, centra-se em análise de questões essencialmente urbanas, quando da reprodução do espaço, como: o adensamento populacional, o impacto sobre os equipamentos urbanos e comunitários, a geração de tráfego, a demanda por transporte público e outras questões que afetem o meio ambiente artificial e natural.

O Estatuto da Cidade cria instrumentos de gestão e sugere diretrizes norteadoras para ações concretas relativas à política urbana. Por previsão constitucional e desse novo marco regulador, ficam instituídas garantias do direito às cidades sustentáveis, que devem ser entendidas como: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte urbano coletivo, aos serviços públicos com qualidade, ao trabalho e ao lazer. Para fortalecer a gestão pública, o Estatuto propõe um conjunto de diretrizes, estabelecidas por: cooperação entre o poder público e a iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, com a finalidade de dar sustentabilidade às cidades. Esse processo tem como objetivo sensibilizar a geração presente para a preservação do meio ambiente como garantia do uso do espaço urbano também pelas gerações futuras.

Segundo Arruda (2001, p. 597), “o Estatuto da Cidade não vai, por si só, garantir cidades mais justas. A nova lei traz o instrumental cirúrgico, que pode ser bem usado, ou não, de acordo com a habilidade do cirurgião, no caso as municipalidades”. O grande risco desse instrumental regulador é de se tornar “lei que não pegou”.

#### **2.3.4. Norma ambiental urbana**

Na abordagem ambiental sobre o meio urbano brasileiro, destaca-se o crescimento urbano horizontal, resultado da dispersão da cidade pela partilha de espaços de antigas chácaras, sítios e fazendas, ao redor da cidade, para fins especulativos, estabelecendo, por analogia, uma mancha de óleo em expansão urbana.

O uso desse mecanismo de expansão, com parcelamento de glebas situadas em posições descontínuas da mancha urbana, ou seja, a quilômetros de distância da área central, em locais anteriormente utilizados para funções agrárias, termina por eliminar essas funções iniciais, que respondem pelo crescimento e riqueza da própria cidade.

Embora se constate uma tendência global de redução do crescimento demográfico, os diagnósticos que abordam o meio urbano não são animadores. O último censo constatou que, dos 190.732.694 brasileiros, 84,35% vivem nas cidades (IBGE, 2010). Verifica-se que, em um período de setenta anos, entre 1940 a 2010, a população urbana passou de 12,8 milhões para 160 milhões de habitantes (IBGE, 1940, 2010). As projeções não mostram retrocesso ou estabilidade neste processo; ao contrário, constatam que a população urbana no país atingirá a cifra de 88,94% em 2025 (PNUD, 2010). Outro aspecto relevante é o fato de que 50% desta população viverão em áreas de ocupações irregulares ou clandestinas (MARICATO, 2001). O crescimento urbano se detecta também pelo número de municípios criados nesse mesmo período, isto é, foram de 1.574 para 5.565, o que acarreta problemas, tais como: crescimento desordenado, ausência de planejamento, carência de recursos e serviços, obsolescência da infraestrutura e dos espaços construídos, padrões atrasados de gestão e agressões ao ambiente. Essas questões estão longe de serem solucionadas.

Historicamente, após a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1972, realizada em Estocolmo, quando a participação brasileira foi duramente criticada, desenvolveu-se a legislação ambiental brasileira. Como resultados dessa participação, criaram-se, no país, a Secretaria Especial do Meio Ambiente e algumas normas ambientais.

No entanto, efetivamente, nada de significativo ocorreu antes do início da década de 1980. Somente nessa ocasião, estudos buscaram consolidar o arcabouço legal que tratava das questões ambientais, o qual estava fracionado na Política Nacional do Meio Ambiente. A Lei 6938, de 1981, foi criada em decorrência do clamor dos movimentos ecológicos e por imposição internacional de políticas de meio ambiente.

O Estado, na década de 1980, acreditava, equivocadamente, que poderia gerir as desigualdades sociais e controlar a degradação do meio ambiente, em conturbada caminhada que resultou na criação e extinção de secretarias e ministérios (BANUNAS, 2003).

A consciência ambiental se fortaleceu, finalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 225 prevê os princípios gerais em relação ao meio ambiente e estabelece punições exemplares, penais e administrativas, para as condutas e atividades

lesivas ao meio ambiente, tanto para a pessoa física quanto – como grande novidade - à pessoa jurídica.

Cabe ressaltar que a Política Nacional de Meio Ambiente, a partir da sua edição, em 1981, com sua base política apoiada na legislação ambiental internacional, foi adaptada várias vezes e recepcionada, em parte, pela referida Constituição Federal (BANUNAS, 2003).

A legislação ambiental de 1981, com o respaldo da Constituição Federal de 1988, instrumentalizou a esfera municipal que, integrada ao Estado e à União, passou a deliberar sobre as questões relacionadas ao meio ambiente. Por exemplo, a realização de estudos de impacto ambiental e a regulamentação de áreas de relevante interesse ambiental, instrumentos que incidiam mais sobre os grandes projetos e empreendimentos.

Em época recente, e de maneira modesta, os governos municipais vêm criando seus órgãos ambientais. Em alguns casos, sem status de secretaria; outras vezes, agregados aos setores desarticulados com a temática ambiental; e ainda, boa parte com abrangência nas áreas de limpeza pública e de parques e jardins, com pouca interface com o planejamento físico-territorial das cidades, propriamente dito.

O município, no uso da sua atribuição de gestor ambiental, não tem conseguido sequer transpor a grande barreira de controlar a expansão urbana, ora por omissão, ora por falta de aparato para manter uma fiscalização rigorosa e, na maioria das vezes, por pressão do mercado imobiliário, no sentido de formar estoque de áreas urbanizáveis.

Os conflitos advindos do avanço do processo de urbanização, quando ocorrem sobre as áreas rurais ao entorno das cidades, com relevante frequência sobre terras férteis, obviamente interferem na economia local. O problema decorre da influência nas atividades agrícolas produtivas, provocada pelos enfrentamentos com o mercado imobiliário. Em outras situações, quando esse avanço atinge áreas ambientalmente frágeis, não recomendadas para usos urbanos, em especial o parcelamento para fins habitacionais, os conflitos são provocados pelos enfrentamentos com as classes menos favorecidas, que estão nestes locais justamente por não haver interesse por parte do mercado imobiliário.

Nesse processo, não há controle sobre os locais agricultáveis e as áreas ambientalmente frágeis. A expansão da cidade transforma locais agricultáveis em espaços vazios, com infraestrutura no interior do perímetro urbano, e possibilita assentamentos em áreas ambientalmente frágeis, que não oferecem condições mínimas para a sobrevivência das pessoas instaladas nesses locais. Essa condição é provocada pela baixa capacidade de suporte do poder público em atender demandas por infraestrutura e serviços públicos.

Para integrar o meio ambiente natural às questões urbanas, criou-se, em 2003, o Ministério das Cidades, cuja proposta é lançar um olhar ambiental no tratamento da questão habitacional do país e considerar o ambiente natural como parte integrante do desenvolvimento urbano. Isso garantiria à população o direito à infraestrutura, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais. No entanto, o seu objetivo precípuo é o direito à cidade sustentável e a inclusão da sociedade nas decisões governamentais, com a criação de instâncias de participação popular por meio de conselhos.

O meio ambiente em Palmas é normatizado pela Lei Municipal nº 1.011, de 04 de junho de 2001, que dispõe sobre a Política Ambiental, Equilíbrio Ecológico, Preservação e Recuperação do Meio Ambiente e tem como diretrizes para o planejamento ambiental no município de Palmas: a integração da visão ambiental, social e econômica; a adoção de práticas sustentáveis no planejamento e manutenção do território municipal; a criação do Sistema Municipal de Áreas Verdes; a implementação do Sistema Municipal de Unidades de Conservação; a criação de novas Unidades de Conservação; a criação de áreas de interesse turístico e ambiental; o fortalecimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, integrando-os aos demais Conselhos; a ampliação dos índices de permeabilidade nas áreas urbanas; a instituição do zoneamento ambiental.

Em circunstância da Lei, o município criará o Programa de Gestão e Manejo do Patrimônio Natural de Palmas, integrando-o ao Plano de Paisagismo Sustentável, com as seguintes finalidades: preservação, conservação, implantação e gestão das áreas verdes; proteção do ar, dos solos, dos recursos hídricos e da biodiversidade; redução e controle de queimadas, desmatamentos, poluição das águas, poluição sonora e visual.

## **2.4. Os planos e políticas como instrumentos da reforma urbana e gestão das cidades**

### **2.4.1. Planos e políticas nacionais**

#### **2.4.1.1. Política e Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano**

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1975/1979, instituído pela Lei nº 6.151 de 04 de dezembro de 1974, “tem sido sagrado como marco temporal da primeira Política Urbana Nacional do Brasil” (STEINBERGER; BRUNA, 2001, p. 44) por contemplar, na parte II, Capítulo IX, o título “Desenvolvimento urbano: Controle da poluição e

preservação do meio-ambiente” (BRASIL, 1974, p. 85), que diz respeito ao desenvolvimento urbano no Brasil.

A instituição desta política, na época, tinha como objetivos humanizar as cidades, enfrentar as disparidades, melhorar a estrutura do sistema urbano nacional e dinamizar os centros urbanos em todas as regiões do país. A premissa fundamental era promover o desenvolvimento urbano nos moldes da modernização capitalista, contando com recursos do FGTS. O tema é tratado neste trecho:

A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo económico vem que se encontra, definindo-se a sua função económica e social e, só então, passando a definir-se sua configuração físico-urbanística. Frequentemente, esse enfoque significará a reorientação das linhas mestras de expansão da cidade, geograficamente, solução que, no longo prazo, se afigura mais racional e menos dispendiosa do que as simples soluções de engenharia que tomem como um dado as atuais tendências de evolução, mecanicamente. Dentro dessa orientação, é necessário promover uma melhor estruturação do sistema urbano, com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida (BRASIL, 1974, p. 87).

Como instância nacional para tratar da questão urbana, em especial para a implementação da política, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), vinculada ao Ministério do Interior. Implementou-se, em 22 de outubro de 1975, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a finalidade de prover apoio financeiro à implantação e melhoria da infraestrutura urbana – principalmente, no que diz respeito ao sistema viário, transportes, saneamento ambiental, limpeza e segurança pública – e a instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos. Tais equipamentos são destinados ao desenvolvimento das atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desportos, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e lazer. Verifica-se que as medidas tinham um contexto ditatorial, tanto que o desenvolvimento urbano, que merece ter um campo amplo de debate, era monopolizado no Ministério de Interior. Adeodato menciona que:

Considerando o contexto político ditatorial do período, o processo de elaboração do PNDU de 1975 foi conduzido de forma restrita a técnicos especialistas em planejamento urbano e regional, num processo dito de ‘gabinete’, conduzido unicamente pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral como ‘resolução’ ministerial (ADEODATO, 2010, p. 68).

A crise urbana instalada no país mostrou a necessidade da criação de uma “política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil” (BRASIL, 2004, p. 7).

A Constituição Federal de 1988 reforçou o debate acerca da reforma urbana, ao criar o capítulo “Da Política Urbana”, estabelecendo no seu artigo 182 que “a política de desenvolvimento urbano” tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Este artigo foi posteriormente regulamentado pela Lei 10.257/2001, o “Estatuto da Cidade”, fortalecendo a formulação de uma política com o objetivo fundamental de definir, com participação social, os princípios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), elaborada pelo Ministério das Cidades, instituído em 2003. A criação do Ministério das Cidades implicava procurar romper as políticas setoriais de habitação, saneamento, transportes (mobilidade) e trânsito, mas essa integração, até o momento, não se concretizou.

A estruturação da PNDU se deu a partir das Conferências das Cidades, a nível municipal e estadual, e com a participação dos 2510 delegados eleitos na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003. Ocorreram discussões sobre as proposições para obter um documento que incorporasse as resoluções para avaliação, os princípios e as diretrizes da PNDU.

A construção democrática prosseguiu na preparação e realização das próximas conferências, com encontros municipais, estaduais e debates dos vários segmentos envolvidos com o desenvolvimento urbano: movimentos sociais, empresários, parlamentares, universidades, centros de pesquisa, Organizações Não-Governamentais (ONGs), sindicatos e entidades profissionais.

Podemos definir o desenvolvimento urbano como a expressão ligada à modernização da cidade e à transformação do espaço urbano para adaptá-lo à modernidade. Esse desenvolvimento deve promover a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida (bem comum), na perspectiva da diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

O desenvolvimento urbano, ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, à segregação, à discriminação, ao clientelismo e à cooptação.

Neste contexto, ressalta-se que a democratização do país avançou no campo da gestão urbana, especialmente pelo reconhecimento da Carta Magna do direito à moradia e à cidade, e na incorporação dos mais pobres como objeto de políticas urbanas. Porém, a prática não tem concretizado o debate sobre uma agenda de um novo ordenamento territorial como componente fundamental de um projeto de desenvolvimento.

Enquanto, a nível nacional, discute-se a proposta de um ordenamento territorial e ainda está por ser formulada a Política Nacional de Ordenação do Território (PNOT), como suporte a um projeto de desenvolvimento, na escala municipal o imediatismo e o pragmatismo da gestão têm hegemonizado as práticas dos governos locais, reestruturadas no modelo excludente de crescimento de nossas cidades, reproduzindo a cultura urbanística herdada do período autoritário. Esse modelo baseado na expansão horizontal das cidades desconsidera as necessidades da maioria, segregando e diferenciando moradores e leva a inequívocos impactos socioambientais.

É fácil perceber que as cidades são um componente chave do ordenamento territorial. São locais de convergência das redes, “relays” das relações regionais e, crescentemente, absorvedoras de migrantes de um campo que se moderniza. O planejamento urbano, para dotá-las de serviços e equipamentos para atender à população e à produção, e estimular a geração de emprego e/ou trabalho, é condição do ordenamento e do desenvolvimento (BRASIL, 2006, p. 107).

A vinculação legal da União à elaboração do plano de “Ordenamento Territorial” está expressa na Carta Magna vigente, no artigo 21, parágrafo IX, fator que coloca o Estado como principal ator e responsável para dar agilidade ao processo de elaboração e implantação do PNOT.

Ordenamento territorial é a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados (BRASIL, 2006, p. 17).

Portanto, pode-se concluir que o debate sobre um projeto de desenvolvimento para o país, pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania, não pode prescindir da tarefa de criticar o atual modelo em todas as escalas territoriais. O eixo central do debate desenvolvimentista é a inclusão territorial, com o aproveitamento intenso das infraestruturas instaladas, que passa pela gestão fundiária por meio da intervenção estatal no mercado de solos. O objetivo é garantir não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres como também a construção de um modelo democrático de cidade para o futuro.

A PNDU foi construída com a ideia de promover uma nova cultura, de edificar um espaço público participativo de resistência à privatização da esfera pública e de fazer transformações por meio de pactos. A política de desenvolvimento urbano tem como objeto o espaço socialmente construído, com o recorte em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e

mobilidade urbana e trânsito. Somam-se ainda os temas estratégicos: a política fundiária/imobiliária e a política de capacitação/informações. Maricato discorre assim:

Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos possam se expressar não é algo banal na história do país. Trata-se de uma mudança que pode desencadear novas e sucessivas transformações (MARICATO, 2006, p. 215).

A cidade não é neutra e deve ser vista como uma força ativa, uma ferramenta eficaz para gerar empregos e renda e produzir desenvolvimento. Esse fato mostra a necessidade de superar os desafios de uma PNDU, ainda com pontos críticos que merecem reanálise, objetivando o avanço das ações em escala local, como: a promoção de um planejamento territorial integrado, inter-relacionando todas as escalas; o estabelecimento de formas institucionais de participação e controle social, essencialmente a atribuição de caráter deliberativo aos Conselhos Municipais; a elaboração de um sistema unificado de informações que articule as três esferas de governo, para o monitoramento e avaliação da política; estabelecimento de fontes estáveis e permanentes de recursos financeiros nos três níveis de governo. Conforme Maricato:

Muitos dos constrangimentos que travam o desenvolvimento urbano (crescimento com equidade e sustentabilidade) podem ser assim compreendidos. Vamos citar alguns: *i*) planos e leis detalhistas (fortemente inspirados nos países centrais) cuja aplicação se faz ambiguamente de acordo com as circunstâncias, por meio da política do favor; *ii*) apenas parte das cidades é regulada, fiscalizada, urbanizada, o que implica modernidade e direitos para alguns e não para todos; *iii*) centenária confusão no registro de terras e privatização das terras devolutas; *iv*) cadastros públicos imobiliários incompleto se falta de informações rigorosas sobre o uso e a ocupação do solo; *v*) flexibilidade com a ocupação ilegal fundiária na prática, mas inflexibilidade formal para a regularização de assentamentos de baixa renda; *vi*) investimentos públicos regressivos, alimentando a exclusão social e os ganhos imobiliários privados; *vii*) investimento público alimentando, também, a cooptação de “currais” eleitorais; *viii*) mercado privado restrito: produto de luxo para uma elite (MARICATO, 2006, p. 212).

Nesse contexto e com a justificativa da necessidade de ordenar os processos urbanos em curso, direcionando e fomentando o desenvolvimento nas cidades, o Ministério das Cidades conduziu a PNDU como tentativa do governo federal intervir, direcionar e articular nacionalmente, entre governo e sociedade, as políticas e as ações voltadas ao ordenamento territorial, nas ações urbanas locais. A PNDU foi construída com as propostas estruturantes, a saber: implementar instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade; criar um novo sistema

nacional de habitação; promover a mobilidade sustentável e a cidadania no trânsito, criar um novo marco legal para o saneamento ambiental e capacitar e fomentar sistemas de informação nas cidades. Foi precursora de outras políticas nacionais como a Política Nacional de Habitação, responsável pelo Plano Nacional de Habitação, importante modelo de organização institucional apresentado a seguir, demonstrando a integração de diretrizes entre os planos.

#### **2.4.1.2. Política e Plano Nacional de Habitação**

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) considerou a necessidade da criação da Política Nacional de Habitação (PNH), como um novo modelo de organização institucional e com os seguintes componentes: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, a regularização fundiária sustentável, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

O elemento básico da política fundiária de implementação dos Planos Diretores Municipais para garantir a função social da propriedade, a regularização fundiária de interesse social e a revisão da legislação urbanística e edilícia tem um papel estratégico na implantação da Política Nacional de Habitação, por possibilitar o acesso à terra urbanizada.

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, foi elaborada sob os princípios e as diretrizes definidas no documento, tendo como meta principal garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna. Para a implantação desta política, considera-se fundamental, para atingir seus objetivos, a sua integração com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

A PNH foi construída a partir de um arcabouço conceitual qualitativo com a finalidade de fundamentar seus argumentos, de estruturar ações concretas no campo da habitação e, como consequência, promover a integração entre os agentes de atuação na sua implementação, como se observa neste excerto:

Coerente com a Constituição Federal, que considera a habitação um direito do cidadão, com o Estatuto da Cidade, que estabelece a função social da propriedade e com as diretrizes do atual governo, que preconiza a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a Política Nacional de Habitação visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social (BRASIL, 2004a, p. 29).

Para facilitar a estruturação da PNH, ela foi agrupada em pontos de sustentação com a finalidade de solidificar a sua implantação. Entre esses pontos, têm-se: i) princípios norteadores e as diretrizes, para as ações do governo e entes federais envolvidos com a

política habitacional; ii) definição de estruturação institucional, foi proposta a criação do Sistema Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação; iii) estabelecimento das principais linhas de ação que direcionam os recursos e os financiamentos na área habitacional, sendo proposta a criação da provisão da habitação, como elemento norteador de estoque. É importante salientar que estas proposições foram definidas como linhas mestras para a implantação da política. Ainda se colocou como necessária a integração da política de habitação à de desenvolvimento urbano.

Nessa linha de construção, foram estabelecidos os princípios norteadores da PNH, os quais se inter-relacionam com preceitos constitucionais e a legislação urbanística. Os princípios são: o direito à moradia, enquanto direito individual e coletivo previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988; a função social da propriedade urbana constitucional, como maneira de implementar instrumentos de reforma urbana para combater a retenção especulativa de terras e garantir acesso à terra urbanizada; a habitação como uma política de Estado; a gestão democrática da cidade; a articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Seguindo a análise da PNH e dentro da conjuntura em que esta foi proposta, destacamos as diretrizes que a norteiam, entre elas: a garantia ao princípio da função social da propriedade constitucional; o atendimento à população de baixa renda; a promoção e apoio às intervenções urbanas articuladas territorialmente; o estímulo aos processos participativos locais que envolvam a população beneficiária; a atuação coordenada e articulada dos entes federativos por meio de políticas de caráter corretivo e preventivo; a definição de parâmetros técnicos e operacionais mínimos de intervenção urbana e o estímulo ao desenvolvimento de alternativas regionais.

Portanto, pode-se afirmar que a PNH contou com um conjunto de instrumentos a serem criados para viabilizar a sua implementação, entre eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional (DI), o Sistema de Informação (SI), a Avaliação e Monitoramento da Habitação (AMH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Entre os instrumentos da PNH, a Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, regulamentou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. O marco legal instituiu que esse sistema nacional (SNHIS) iria funcionar como um instrumento de organização dos agentes que atuam na área de habitação e como meio para reunir os esforços nas três esferas

de governo, no mercado privado, em cooperativas e associações populares, para combater o déficit habitacional.

A criação do sistema (SNHIS) possibilitou a criação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), como outro instrumento da PNH, fato que estabeleceu a retomada do processo de planejamento habitacional no país a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais debatidas no PlanHab.

O principal objetivo do PlanHab é planejar as ações públicas e privadas, no médio e longo prazo (horizonte ano 2023), com o propósito de formular uma estratégia para equacionar as necessidades habitacionais do país, considerando as variáveis do perfil do déficit habitacional, da demanda futura por moradia e da diversidade do território nacional. Busca-se, assim, articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país e direcionar, da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados. Apresenta-se, ainda, uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional, ou seja: modelo de financiamento e subsídio, política urbana e fundiária, arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil.

O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) como instrumento da PNH tem por finalidade alcançar uma gama de objetivos específicos, mas destacamos neste estudo os mais relevantes, a saber: identificar fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação; estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais; formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil; propor medidas de política urbana e fundiária e orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

Em síntese, o PlanHab estabeleceu um arcabouço conceitual para que seja estruturada institucionalmente as ações no campo da habitação, a partir do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Também identificou os agentes que atuarão na implementação da política e estabeleceu os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais.

Em análise sobre a execução da política (PNH), verifica-se que, embora houvesse, em 2008, a adesão de todos os estados e de mais de 90% dos municípios do país, totalizando 5.068 municípios, somente 1.100 municípios efetivamente criaram o FLHIS e apenas 20 concluíram o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (BRASIL, 2009). Vale mencionar que a adesão dependia da manifestação do interesse e do comprometimento com os prazos estipulados pelo Conselho Gestor.

Conforme estabelece o Plano Nacional de Habitação, os estados e os municípios deveriam entregar seus respectivos Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) até 31 de dezembro de 2011. Entretanto, os entes governamentais solicitaram prorrogação de prazo e a data limite foi alterada para o dia 31 de dezembro de 2012, ainda com grande possibilidade de nova prorrogação.

Outra iniciativa importante e mais recente na área de habitação foi a criação do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), pela Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, alterada pela Lei de nº 13.424, de 16 de junho 2011. Esse programa tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos. Visa ainda à manutenção da coerência estabelecida pelas iniciativas anteriores, atinentes ao tema, como a de vincular o financiamento do programa às obrigações, a saber: o terreno deve estar localizado na malha urbana ou em área de expansão; o projeto precisa atender aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal e observado o respectivo plano diretor; deve haver a adequação ambiental ao projeto; na área escolhida para implantar o projeto, é necessária a infraestrutura básica, que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais, permitindo ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; deve haver compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

Palmas está com o seu Plano Local de Habitação em elaboração. A proposta inicial foi apresentada para o Conselho de Desenvolvimento Urbano e foram feitas reuniões públicas para a discussão do plano. De qualquer maneira, não conseguiram avançar na elaboração do referido plano, fato que poderá acarretar retenção de recursos pelo Ministério das Cidades.

#### **2.4.1.3. Política e Plano Nacional de Resíduos Sólidos**

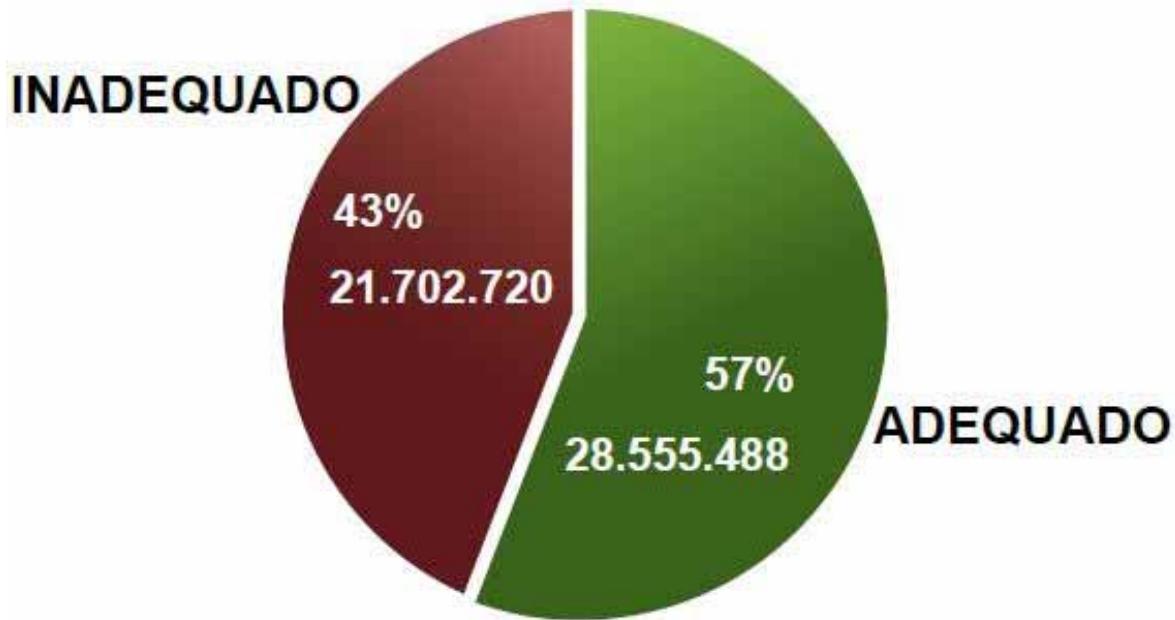
Após vinte e um anos de discussões no Congresso Nacional e diante de um cenário desfavorável relativo aos problemas de depósito de resíduos sólidos, a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, criou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). O Decreto de nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, delegou ao Comitê Interministerial (CI), composto por 12 ministérios e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, a responsabilidade de coordenar a elaboração e a implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Sobre esse tema, Bidone e Povinelli explicam que: “Resíduos sólidos são todos aqueles resíduos nos estados

sólido e semi-sólido que resultam da atividade da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar comercial, de serviços, de varrição ou agrícola” (BIDONE; POVINELLI, 1999, p. 1).

Estudos demonstram a escala de crescimento e a acelerada concentração da população nas cidades brasileiras e constatam a falta de capacidade de gestão dos problemas urbanos pelo poder público. Não há correspondência entre a escalada de crescimento e as provisões básicas de infraestrutura e de serviços urbanos. Os serviços públicos de saneamento básico – que incluem o abastecimento de água potável –, a coleta e tratamento de esgoto sanitário, a estrutura para a drenagem urbana e o sistema de gestão e manejo dos resíduos sólidos não conseguem ser supridos pelo poder público e estabelecem riscos eminentes à saúde pública.

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), representante da Organização Mundial da Saúde (OMS), publicou, em 2003, o relatório “Diagnóstico Analítico da Gestão de Resíduos Sólidos no Brasil”. O texto traduziu, com dados, a situação caótica da disposição dos resíduos sólidos no país e “contabilizou 149.094 toneladas de resíduos que são coletados no Brasil diariamente”, sendo que mais de 50% não são descartados adequadamente (OPAS, 2003).

A geração de RSU (Resíduos Sólidos Urbanos) intensificou-se nos últimos anos. Em 2008, atingiu a marca de 149.119 toneladas coletadas por dia e, no ano de 2009, foram 161.084 toneladas diárias. Em 2009, foram produzidos 57 milhões de toneladas de RSU e coletados, aproximadamente, 50 milhões. Essa diferença entre o descarte e a coleta, de 7 milhões, representa o destino impróprio, que não está incluído na alarmante disposição inadequada de resíduos de 43% (ABRELPE, 2009). A relação entre a forma adequada e inadequada da destinação final dos resíduos sólidos urbanos no Brasil pode ser verificada na figura 11.



**Figura 11** - Brasil: relação entre a forma adequada e inadequada da destinação final dos resíduos sólidos urbanos (2009)

Fonte: Abrelpe (2009).

Ao analisar pesquisa recente, observa-se que o quadro permanece. Segundo dados do IBGE (2008), obtidos por meio da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), 99,96% dos municípios brasileiros têm serviços de manejo de resíduos sólidos, mas 50,75% deles dispõem seus resíduos em vazadouros; 22,54%, em aterros controlados; e 27,68%, em aterros sanitários. Verifica-se, na pesquisa, que somente 3,79% dos municípios praticam a compostagem de resíduos orgânicos, 11,56% têm unidade de triagem de resíduos recicláveis e 0,61% tem unidade de tratamento por incineração.

Essa prática de descarte inadequado associa duas consequências nefastas: provoca danos à saúde pública e ao meio ambiente e estimula a prática da retirada dos materiais recicláveis misturados ao orgânico e, por conseguinte, contaminados. Essa retirada é feita por famílias excluídas socialmente.

O novo marco regulatório da gestão urbana, “Estatuto da Cidade”, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, atribuiu à União a competência de instituir diretrizes para o saneamento básico no país. Nesse viés, foi criada uma ampla legislação para regulamentar políticas, planos e ações, com o objetivo de assegurar a implementação destes instrumentos. O histórico da legislação sobre gestão dos resíduos sólidos pode ser observado no quadro 1.

| Lei                                      | Assunto  |
|--|--|
| Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005    | Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e outras providências |
| Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007  | Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico                               |
| Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 | Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)                             |
| Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010   | Cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)                                    |

**Quadro 1 - Brasil: histórico da legislação sobre gestão dos resíduos sólidos (2012)**

Fonte: Levantamento do autor (2012).

Portanto, se o aparato legal à disposição for empregado a contento, oportunizará melhor capacidade de planejamento e maior eficiência de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, fundamental para a promoção de um ambiente mais saudável, com menos riscos à população.

A PNRS estabeleceu princípios, objetivos, diretrizes, metas, ações e importantes instrumentos, tais como este Plano Nacional de Resíduos Sólidos. O plano está em processo de construção e contemplará os diversos tipos de resíduos gerados, alternativas de gestão e gerenciamento passíveis de implementação, bem como metas para diferentes cenários, programas, projetos e ações correspondentes.

A PNRS trata a coleta seletiva como a coleta de resíduos sólidos previamente segregados, conforme sua constituição ou composição, e especifica que a sua destinação final ambientalmente adequada inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético entre outras destinações. Inclui, entre a questão da disposição final ambientalmente adequada, a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos. Outra questão relevante é a gestão integrada de resíduos sólidos, considerada um conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Também a PNRS define resíduos sólidos como material, substância, objeto ou bem descartado, resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede,

propõe-se proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções, técnica ou economicamente, inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Entre os princípios instituidores da PNRS, destacamos: o da prevenção e da precaução; o da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos; o do desenvolvimento sustentável; o da ecoeficiência; o da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável; o do respeito às diversidades locais e regionais; o do direito da sociedade à informação e ao controle social e o da razoabilidade e da proporcionalidade.

A PNRS tem como objetivos: a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; o controle sobre a geração e tratamento dos resíduos sólidos; o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; o uso de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; o controle sobre a periculosidade dos resíduos perigosos; o incentivo à indústria da reciclagem; a gestão integrada de resíduos sólidos; a articulação entre as diferentes esferas do poder público; a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; a universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos; a prioridade nas aquisições e contratações governamentais; e a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A PNRS criou instrumentos para sua consecução, como a elaboração dos planos de resíduos sólidos; a coleta seletiva; os sistemas de logística reversa; o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado; a pesquisa científica e tecnológica; a educação ambiental; os incentivos fiscais, financeiros e creditícios; o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR); o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) e os conselhos e órgãos colegiados municipais destinados ao controle social do meio ambiente e resíduos sólidos.

Estabelece que sejam elaborados: i) o plano nacional de resíduos sólidos; ii) os planos estaduais de resíduos sólidos; iii) os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglorações urbanas; iv) os planos

intermunicipais de resíduos sólidos; v) os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; e vi) os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Portanto, o governo federal ficou com a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, com a vigência por prazo indeterminado, horizonte de 20 (vinte) anos e atualização quadrienal. O referido plano deverá conter: diagnóstico; proposição de cenários; metas; programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; normas e diretrizes; e métodos de controle e de fiscalização.

Nessa direção, caberá aos estados a responsabilidade de elaborar o plano estadual de resíduos sólidos, como condição para terem acesso aos recursos federais. Nesse plano, deve-se observar a prioridade na integração e organização do planejamento, da execução e das ações a cargo de municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos, respeitada a responsabilidade dos geradores. O plano estadual obedece ao mesmo critério de conteúdo, vigência e revisão do plano nacional, acrescendo as questões atinentes ao Estado. Poderão ser elaborados, também, planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas.

Por fim, a elaboração de um plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos vinculará o Distrito Federal e os municípios ao acesso a recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

Os planos municipais obedecem ao mesmo critério de conteúdo, vigência e revisão do nacional e estadual, exceto para os municípios com menos de 20 mil habitantes, que terão um conteúdo simplificado. Serão priorizados, na obtenção de recursos federais, os municípios que em seus planos municipais optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos e os que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

O aspecto importante a se destacar na legislação é que o município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

A lei que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabeleceu, no seu Art. 55, que em dois anos, que terminariam em 02 de agosto de 2012, deveriam estar em vigência o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Portanto, todos os municípios do território nacional deveriam ter elaborado o

documento, mas o fato é que isto não ocorreu e possivelmente o governo prorrogará a data, como tem feito em situações semelhantes.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos mantém estreita relação com os Planos Nacional de Mudanças do Clima (PNMC), Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) e de Plano Nacional Produção e Consumo Sustentável (PPCS). Apresenta, ainda, conceitos e propostas que refletem a interface entre diversos setores da economia compatibilizando crescimento econômico e preservação ambiental com desenvolvimento sustentável.

#### **2.4.1.4. Política e Plano Nacional de Mobilidade Urbana**

As cidades brasileiras vivem um momento de crise da mobilidade urbana, que exige uma mudança de paradigma, talvez de forma mais radical do que outras políticas setoriais. Trata-se de reverter o atual modelo de mobilidade, integrando-a aos instrumentos de gestão urbanística, subordinando-se aos princípios da sustentabilidade ambiental e voltando-se decisivamente para a inclusão social.

A Mobilidade Urbana é um dos mais difíceis desafios que as cidades enfrentam no mundo e, consequentemente, veremos futuros investimentos maciços voltados para o setor. Hoje, 64% do total de viagens são feitas dentro de áreas urbanas e estas viagens deverão triplicar até 2050. Portanto, a capacidade de inovar é fundamental e deve ocorrer de forma rápida, conveniente e com pouco impacto ambiental, embora a maioria dos sistemas de mobilidade urbana no Brasil se mostre hostil à inovação, por razões econômicas e políticas (LITTLE, 2011).

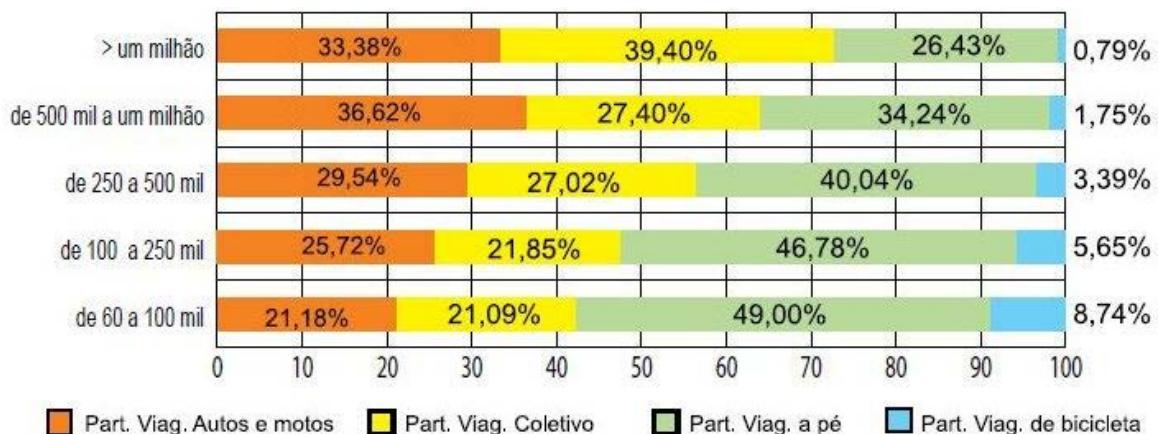
A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa a proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva, que não gerem segregações espaciais, socialmente inclusivos e ecologicamente sustentáveis. Porém, a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável vai além, e define mobilidade como:

Um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas, ou, mais especificamente: a mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano. Tais deslocamentos são feitos através de veículos, vias e toda a infraestrutura (vias, calçadas, etc.) [...] É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade (BRASIL, 2004b, p. 13).

A atribuição de um novo conceito – a mobilidade urbana – é, em si, uma novidade, um avanço na maneira tradicional de tratar, isoladamente, o trânsito, o planejamento e a regulação do transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção da infraestrutura viária, das calçadas e assim por diante.

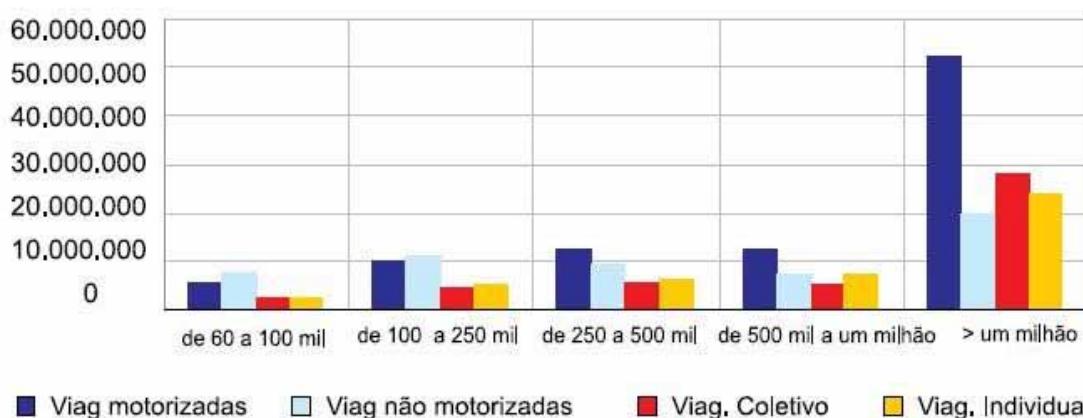
Essa visão sistêmica sobre a movimentação de bens e de pessoas possibilita melhor análise dos elementos que produzem as necessidades destes deslocamentos. Os modais se afiguram, como o ponto nôrdico da sustentabilidade da cidade, em relação à classe de população, considerando as viagens diárias e divisão modal por transporte.

Na figura 12, pode-se observar a divisão modal por modo de transporte e classe de população das cidades no Brasil. Por sua vez, a figura 13 retrata o número de viagens diárias por classificação modal e classe de população das cidades brasileiras.



**Figura 12 - Brasil:** divisão modal por modo de transporte e classe de população das cidades (2007)

Fonte: Brasil (2007, p. 53)



**Figura 13 - Brasil:** viagens diárias por classificação modal e classe de população das cidades (2007)

Fonte: Brasil (2007, p. 53)

Integrada à mobilidade urbana, a acessibilidade significa “garantir a possibilidade do acesso, da aproximação, da utilização e do manuseio de qualquer objeto”. Essa definição genérica caberia a qualquer pessoa, mas, no Brasil, esse conceito se associa mais diretamente às pessoas com deficiência. Acessibilidade significa, então, a condição do indivíduo se movimentar, locomover e atingir um destino desejado, “dentro de suas capacidades individuais”, isto é, realizar qualquer movimentação ou deslocamento por seus próprios meios, com total autonomia e em condições seguras, mesmo que para isso precise se utilizar de objetos e aparelhos específicos (BRASIL, 2007a, p. 42).

A Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e trouxe prioridades e objetivos, dentre eles, o direito à cidade, a consolidação da democracia, a promoção da cidadania e da inclusão social, a modernização regulatória e desenvolvimento institucional e o fortalecimento do poder local. Também foram inseridos os macro objetivos: desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e a inclusão social.

O novo marco legal tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuem para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

A nova lei está fundamentada nestes princípios: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

A PNMU é orientada pelas seguintes diretrizes: integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração entre os modos e serviços de transporte urbano; mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; priorização de projetos de transporte público

coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; e integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Os objetivos da PNMU são: reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Entre outras orientações, a PNMU definiu diretrizes para a política tarifária do serviço de transporte público coletivo, das quais destacamos as principais: promoção da equidade no acesso aos serviços; melhoria da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços; ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano; articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos; e estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo.

Os usuários passam a ter direito a receber o serviço adequado; participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; ser informados, nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

A União tem a atribuição de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios; a contribuir para a capacitação continuada de pessoas; a organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo; a fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas; a fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico, visando ao atendimento dos princípios e diretrizes desta Lei; e a prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

Aos Estados, são atribuídas as obrigações de prestar os serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano; propor política tributária específica e de incentivos

para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município.

Por fim, aos municípios cabem as obrigações de planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; de prestar os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

A PNMU estabelece que seja elaborado o Plano de Mobilidade como seu instrumento de efetivação. Assim, este documento complementar deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes da lei em vigor, bem como: os serviços de transporte público coletivo; a circulação viária; as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana; a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade; a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados; a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária; os polos geradores de viagens; as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a dez anos.

Portanto, o Plano de Mobilidade Urbana é um instrumento de orientação da política urbana e deverá ser integrado ao plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de três anos da vigência da lei que o instituiu. Se não for cumprido, o município fica impedido de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

Conclui-se, então, que a mobilidade é um fator essencial para todas as atividades urbanas. Decisões relacionadas a ela podem trazer grandes benefícios ou prejuízos para os indivíduos, para as atividades econômicas ou para regiões inteiras da cidade. Os temas mais afetos à política de mobilidade são: circulação, trânsito e transporte público, tipicamente assuntos de interesse local e, portanto, difíceis de serem enquadrados em uma solução única.

É necessário ressaltar que o padrão usual da urbanização brasileira não tem contribuído, de forma positiva, para a estruturação da mobilidade. Há expansão horizontal contínua das cidades, pressionada pelo mercado imobiliário, com a incorporação de glebas, além das áreas consolidadas e providas de infraestrutura, ocupadas regular ou irregularmente. Esse tipo de expansão das cidades tem atendido a dois segmentos econômicos distintos da população: a de

baixa renda, que migra para as periferias na busca de lotes mais baratos, e os segmentos de renda mais elevada, na busca de terrenos mais amplos e de menor densidade populacional. Esse deslocamento provoca extensas áreas vazias intermediárias e as próprias áreas comercializadas permanecem vazias, com agravante, ao estender à cidade o ônus da mobilidade, quer pela necessidade do transporte coletivo público ou pelo uso do transporte individual, pois ambos requerem infraestrutura e, devido à maior extensão das viagens, elevam os custos a toda a população.

As políticas de uso e ocupação do solo com foco na mobilidade urbana deveriam induzir à formação de uma cidade mais compacta e sem vazios urbanos, onde a dependência dos deslocamentos motorizados fosse minimizada. Mas os dirigentes públicos, reiteradamente, por pressões do setor econômico, expandem a cidade ao entorno, gerando quantidade expressiva e inaceitável de terrenos urbanos ociosos em bairros consolidados, dotados de infraestrutura e de acessibilidade privilegiada, que são estocados para fins de especulação e valorização imobiliária, beneficiando exclusivamente os seus proprietários.

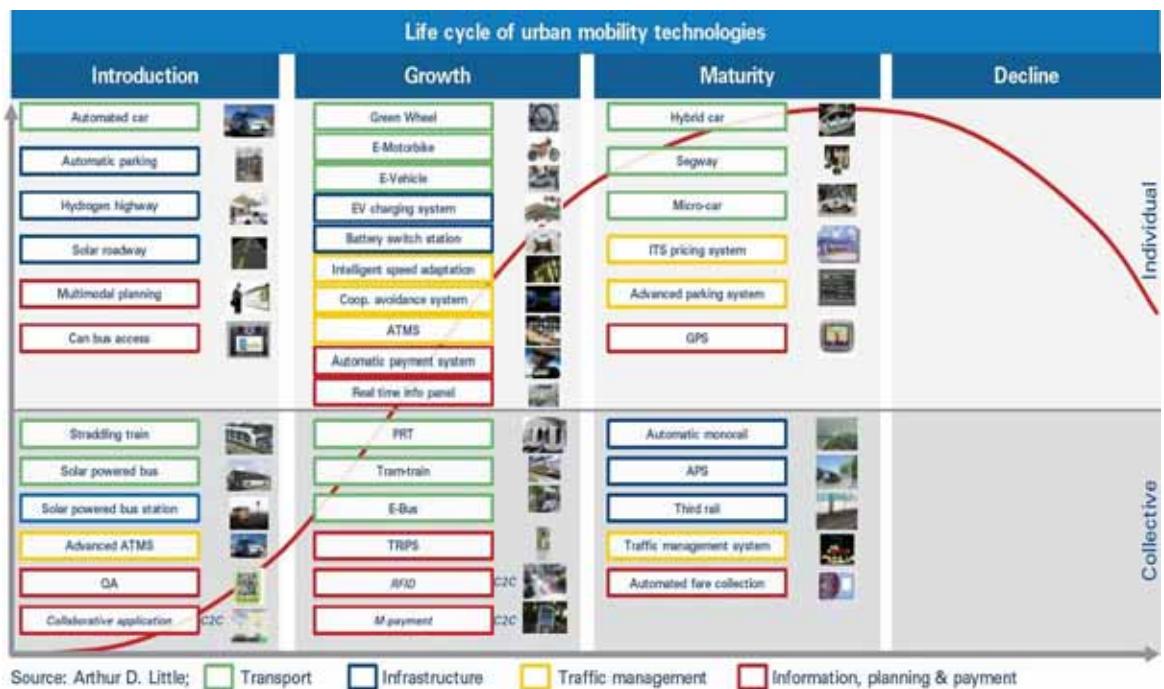
Os planos diretores, tradicionalmente, estabelecem diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público. Incorporar a mobilidade urbana no plano diretor é priorizar, no conjunto de políticas de transporte e circulação, a mobilidade das pessoas e não dos veículos, o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e os meios não motorizados de transporte.

A mobilidade urbana é, ao mesmo tempo, causa e consequência do desenvolvimento econômico-social, da expansão urbana e da distribuição espacial das atividades. Além disso, deve-se considerar a íntima relação entre infraestrutura, transporte motorizado e o meio ambiente. O deslocamento de pessoas e mercadorias influencia fortemente os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, sendo a maior ou menor necessidade de deslocamentos definida pela localização das atividades na área urbana.

As densidades desequilibradas de ocupação do território (maiores distâncias a serem percorridas) também podem ter efeitos perversos na mobilidade, pois os investimentos são mais bem aproveitados quando realizados em eixos de concentração de demanda, onde beneficiam um maior número de pessoas. Portanto, a gestão das políticas urbanas deve estimular o adensamento das atividades em regiões de fácil acesso e já dotadas de infraestrutura de serviços, pois a densidade populacional muito baixa significa construir uma cidade pouco racional e com altos custos de implantação e manutenção dessa infraestrutura.

Pensando o futuro da Mobilidade Urbana rumo às cidades em rede e multimodais de 2050, Little (2011) mostrou, em sua pesquisa e análise com a aplicação da avaliação da

maturidade e desempenho da mobilidade, que existe uma ampla gama de soluções e tecnologias disponíveis para resolver os atuais desafios da mobilidade, utilizando estratégias como: interligação do sistema em rede, fornecendo assim um ponto de acesso único para a cadeia de valor da viagem para promover o transporte multimodal; replanejamento fundamental dos sistemas de mobilidade, visando a torná-los mais orientados ao público e à sustentabilidade; e por fim, o estabelecimento de uma estrutura sustentável para cidades em países emergentes, que satisfaça as demandas de curto prazo com um custo razoável sem a necessidade de grande remodelamento posterior. O ciclo de vida das tecnologias de mobilidade urbana que foi apresentado pelo autor pode ser verificado na figura 14.



**Figura 14 - Ciclo de vida das tecnologias de Mobilidade Urbana (2011)**

Fonte: Little (2011, p. 19).

Discutiremos, nos capítulos seguintes, mais especificamente a questão da mobilidade urbana em Palmas, a qual é caótica tanto na questão do transporte urbano, como da acessibilidade. A cidade padece pela falta de atenção do poder público municipal no tratamento do conjunto de políticas de transporte e circulação, que visam a proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, por meio da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transportes, de forma efetiva.

#### **2.4.1.5. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**

Estudos constatam que, no último século, os desastres naturais produziram danos muito superiores aos provocados pelas guerras. Alguns fatores gerados por crises econômicas refletem negativamente sobre a segurança das comunidades contra desastres, como: deterioração de condições de vida, intensificação das desigualdades e desequilíbrios que provocam o desenvolvimento de bolsões e cinturões de extrema pobreza, no entorno das cidades de médio e grande porte (BRASIL, 2007a).

Destaca-se também que o número de desastres naturais em áreas urbanas aumentou significativamente. O problema é atribuído ao crescimento desordenado das cidades, à redução do estoque de terrenos em áreas seguras e à consequente valorização, por retenção especulativa. Esse fatores provocam o deslocamento dos estratos populacionais mais vulneráveis para as áreas de riscos. Portanto, os estratos populacionais menos favorecidos, por apresentarem maiores vulnerabilidades culturais, econômicas e sociais, são atingidos com mais intensidade pelos desastres. A Política Nacional de Defesa Civil, elaborada em 2007, demonstrou a preocupação pela maneira desordenada da ocupação das cidades e apontou a ordenação do espaço urbano como maneira de reduzir as vulnerabilidades das áreas urbanas (BRASIL, 2007a), como se observa nesta diretriz:

Diretriz nº 4: Promover a ordenação do espaço urbano, objetivando diminuir a ocupação desordenada de áreas de riscos de desastres, com a finalidade de reduzir as vulnerabilidades das áreas urbanas aos escorregamentos, alagamentos e outros desastres (BRASIL, 2007a, p. 11).

O Estado tem a obrigação de salvaguardar a população por causa do direito natural à vida e à incolumidade, formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Assim, compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre, além do objetivo constante de reduzir os desastres, em número e intensidade (BRASIL, 2007a).

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), entre outras providências, foi originada da Medida Provisória (MP) nº 547, de 11 de outubro de 2011.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil tem seu enfoque na redução de desastres por meio de ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil e aponta mecanismos que estabelecem a articulação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios e integram a sociedade nas discussões. Entre seus

objetivos, destacam-se a incorporação da redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil – entre os elementos da gestão territorial (ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, meio ambiente, infraestrutura) e do planejamento das políticas setoriais (saúde, educação, recursos hídricos, geologia, mudanças climáticas, ciência e tecnologia) –, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

A União, entre as atribuições impostas pelo PNPDEC, deverá instituí-lo com a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do país para, com o apoio dos centros de pesquisa do país, trabalhar na identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas. Isso se concretiza pela construção de uma rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e de produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres.

Os Estados deverão executar a PNPDEC em seu âmbito territorial com a finalidade de identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os municípios.

Por fim, caberá aos municípios promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas. Para tanto, eles podem lançar mão, quando for o caso, de intervenções preventivas e de evacuações de edificações vulneráveis.

A PNPDEC inova substancialmente ao alterar o “Estatuto da Cidade”, obrigando os municípios a procederem a alterações nos planos diretores, adequando-os a nova política. Estabeleceu-se que os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, incluídos no cadastro nacional, alterem os planos diretores, nos prazos legais, para constar, entre outras exigências: os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda, estabelecer diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e a previsão de áreas para habitação de interesse social, além do uso de outros instrumentos de política urbana.

Mas a nova política busca um alcance ainda não observado em medidas urbanísticas anteriores e provoca uma mudança substancial e relevante no controle da expansão urbana. A PNPDEC estabelece que os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: demarcação do novo perímetro urbano; delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações

públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. Assim, fortalece-se a medida inserida na política ao estabelecer que o projeto específico exigido deva ser instituído por lei municipal e atenda às diretrizes do plano diretor, quando houver.

Ainda no âmbito de uso do solo, a PNPDEC mudou a Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (lei para instituir loteamentos), que passou a obrigar a execução do projeto aprovado pela municipalidade no prazo constante do cronograma de execução, sob a pena de caducidade da aprovação. Aos municípios inseridos no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

A PNPDEC foi aprovada em meio ao debate sobre a expansão urbana de Palmas, inicialmente por meio da Medida Provisória (MP) nº 547/2011, que estipulava requisitos para a expansão urbana das cidades. Com a conversão da medida provisória em lei, o grupo contrário à expansão urbana levou o debate para o campo jurídico, sob a alegação que a mudança do Estatuto da Cidade pela referida lei impedia a continuidade do debate acerca da expansão urbana, até que fossem cumpridos os requisitos exigidos no texto legal.

A Câmara de Vereadores de Palmas e a Procuradoria Municipal defenderam a continuidade dos debates, fundamentadas no direito adquirido, sob o argumento de que a nova lei não poderia retroagir para alterar um projeto proposto anteriormente à sua aprovação. Criado o impasse, o Ministério Público Estadual foi notificado da superveniência da citada lei e a entendeu, pela sua aplicabilidade imediata, motivo que levou ao seu questionamento jurídico em Ação Civil Pública, pedindo a retirada do projeto para adequação à nova lei, em trâmite na Vara da Fazenda Pública local.

## 2.5. Planos locais

### 2.5.1. Plano Diretor

A velocidade do crescimento das cidades resultou na falta da acomodação espacial da população. As soluções para a questão espacial com o uso de processos arcaicos, como os planejamentos de gabinete e decisões à custa de interesses da classe dominante, mostraram-se ineficazes. Percebe-se, nesse contexto, que há indicação da construção de um novo paradigma, com base no planejamento urbano que objetive o desenvolvimento sustentável das cidades.

O Plano Diretor, efetivamente criado pela Constituição Federal de 1988, emergiu da dialética “ocupação do espaço e indissociabilidade entre o urbano e rural”. É conhecido como plano estratégico, por traçar os objetivos e fixar seus prazos, estabelecer as atividades e definir sua execução, e como diretor por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 1997).

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Assegura a função social da propriedade urbana e o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. É parte integrante do processo de planejamento municipal, de modo que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor.

No processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade de documentos e informações; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O Plano Diretor é obrigatório para as cidades que: tenham mais de vinte mil habitantes; integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrem áreas de especial interesse turístico; estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e, após a instituição da PNPDC, estejam incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Para a concepção do Plano Diretor, deve-se considerar o município como um todo e traçar os objetivos para a área urbana e rural. Essencialmente, o plano deve definir a função social da propriedade e ser concebido a partir de ampla participação popular.

A cidade, afinal, atinge ao patamar constitucional. A Carta Magna de 1988 prevê, em seu capítulo que trata da política urbana, a obrigatoriedade da elaboração, pelos municípios, do Plano Diretor Participativo e a sua remessa à casa legislativa municipal, para a aprovação, efetivamente se transformando em Lei Urbanística Municipal (LIRA, 1997).

O Estatuto da Cidade, discutido anteriormente, mesmo após onze anos de vigência, ainda se mostra em fase de discussão hermenêutica. Embora tenha surgido como um instrumento que regulamenta os preceitos constitucionais que tratam da temática urbana, não apresentou ainda resultados efetivos, até pela dependência da aprovação dos Planos Diretores.

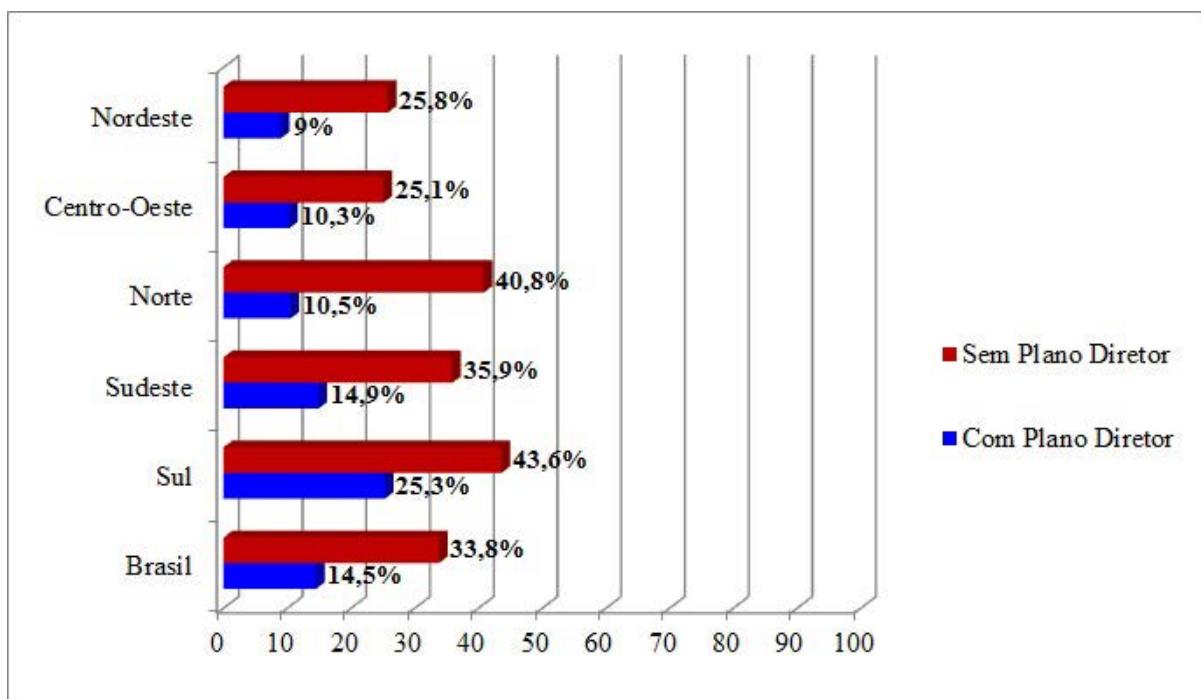
A questão central emergida do bojo desse novo conjunto de leis é o contradito ao paradigma dominante sobre a propriedade absoluta. Nesse aspecto, o debate é remetido à titularidade do domínio dos imóveis, que é exercido por membros da própria comunidade onde estes estão inseridos. Dessa maneira, a atitude dos próprios membros da comunidade, na relação do uso de suas propriedades, deve ser cidadã, o que não condiz com a atividade especulativa de retenção de terrenos, resultante nos vazios urbanos das cidades.

Como explica Borges (1994), “o titular do domínio tem a obrigação com sua comunidade, ou seja, tem de cumprir na condição de titular do domínio a função social da propriedade”, a qual é destinada a servir a todos, embora pertença a um só. Assim, verifica-se que a propriedade privada, com base individualista, cedeu definitivamente o espaço para a propriedade com finalidade social. A propriedade somente se justifica quando cumprir a sua função social, hoje por imposição legal, definida no Plano Diretor (HARADA, 2004). Nesse contexto, a essência da discussão é a questão epistemológica da cidadania enquanto essência da cidade.

O Plano Diretor concebido em gabinete, sem participação popular e tendo como resultado cartas temáticas delimitadoras dos espaços de uso e ocupação do solo, deu margem a uma nova concepção didática de formulação. Trata-se do estabelecimento de um novo paradigma, possibilitando que a população participe efetivamente da sua discussão, resultado, nos dias atuais, da politização da massa e consequente reafirmação da cidadania e respeito à função social da cidade (HARADA, 2004).

Estudo realizado em 2008 pelo IBGE constatou que poucos municípios possuem Plano Diretor no Brasil. Partindo do princípio de que este instrumento é fundamental e básico para que os municípios planejem de forma articulada suas políticas urbanas, mediante o uso de

formas participativas e democráticas de gestão, nos deparamos com um cenário que vem constatar a detecção dos problemas urbanos existentes no país. Na pesquisa, 1.878 declararam possuir Plano Diretor, 372 o têm em revisão e 1.263, em elaboração (IBGE, 2008). Na figura 15 está retratado o percentual de municípios que possuem o Plano Diretor, por região.



**Figura 15 - Brasil:** percentual de municípios que possuem Plano Diretor, por região (2008)

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais (2008)

Org.: BAZOLLI, J. A. (2012).

O Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO foi instituído pela Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2007, p. 182). Essa lei dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, nos artigos 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A Lei Complementar nº 155 foi construída durante o período de um ano e meio de trabalho em que a Prefeitura de Palmas aplicou, na íntegra, o conceito de gestão participativa, priorizando a participação da sociedade em todas as etapas de elaboração. Cumpriu-se a etapa preparatória, com as fases de nivelamento e qualificação. Na sequência, concluiu-se a etapa intermediária, com as fases de seminários temáticos sobre uso do solo, desenvolvimento sustentável, meio ambiente, habitação, infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, reuniões setoriais com seguimentos da sociedade civil organizada, como CREA (Conselho Regional de

Engenharia e Arquitetura), CRECI (Conselho Regional dos Corretores Imobiliários), Fórum de Idosos do Tocantins, associação de produtores rurais, funcionários públicos estaduais e federais. E, por fim, ocorreu a etapa conclusiva, com as fases de audiências públicas, esclarecimentos, novas discussões na Câmara de Vereadores, votação e promulgação da lei (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2008).

O ponto inovador na construção do PDPMP foi a realização de um curso de especialização, com carga horária de 360 horas, destinado à comissão de elaboração do trabalho, líderes comunitários e representantes da sociedade civil organizada. Concluíram o curso 50 alunos e a iniciativa foi veiculada como exemplo de boa prática pelo Ministério das Cidades. O curso serviu para a etapa inicial do trabalho de elaboração do plano diretor e as atividades realizadas foram direcionadas para o desenvolvimento da leitura técnica ou diagnóstico da situação territorial urbana de Palmas e para o processo de leitura comunitária, integrada à comunidade por meio de reuniões. É importante destacar que foram detectados, no diagnóstico, dez problemas urgentes em Palmas, nesta ordem: ocupação territorial desordenada; desumanização da cidade; exclusão social; não incentivo a potencialidades; especulação imobiliária; degradação do meio ambiente; dados referentes à cidade sem unificação e acesso; burocracia excessiva na administração pública; empreendedores sem incentivo; e público e privado não integrados.

Antes de remessa à Câmara de Vereadores, o projeto de lei complementar do PDPMP foi aprovado em plenária aberta ao público, que contou com a presença de mais de 700 pessoas e foi realizada no Teatro Municipal Fernanda Montenegro, com duração de três dias. Na ocasião, o documento foi discutido exaustivamente.

A Câmara de Vereadores voltou proceder a reuniões setoriais e promover debates sobre vários pontos que julgava ainda controversos, solicitando, inclusive, parecer técnico jurídico, pois a questão central girava em torno da redução do perímetro urbano da cidade.

Em análise sobre o parecer jurídico emitido na ocasião, destacou-se a relação da redução do perímetro urbano com o adensamento da cidade. Verificou-se no documento, pela manifestação do parecerista, após exaustiva fundamentação, que realmente o perímetro urbano deveria ser reduzido e a região central da cidade deveria ser adensada:

Salienta-se, que a mudança para área urbana ocorrida nesta região de Palmas, em 2002, trouxe a sua imediata submissão às restrições urbanísticas (leis municipais) o que tem dificultado o uso e ocupação do solo, por não haver um plano voltado para a região. Para a nova alteração de área urbana para rural, na Região Norte de Palmas, conforme previsão do Plano Diretor a Administração Pública Municipal deverá se apropriar da sua competência constitucional de gerir toda a abrangência espacial limítrofe do município (urbano e rural), criando um plano de ação territorial

principalmente para a referida localidade levando em conta o Desenvolvimento Sustentável (BAZOLLI, 2007, p. 6).

Assim, “[...] se pode afirmar que o adensamento na região central é necessário, com a ocupação também, dos vazios urbanos existentes, evidente que não pode ser por decreto, mas com o uso das ferramentas do Estatuto da Cidade, especificadas no Plano Diretor” (BAZOLLI, 2007, p. 13).

Porém, o processo de votação na Câmara se deu sem participação popular e com alteração de itens diversos, considerados dentre os prioritários para o Plano Diretor, como a exclusão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas seriam reservadas para projetos habitacionais de interesse social, dentro do perímetro urbano e próximo à rede de infraestrutura já instalada.

Embora a lei seguisse os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade e da democratização do planejamento e da gestão territorial, sofreu importantes alterações no processo. Na sequência, houve questões vetadas pelo executivo que, pela falta de reanálise, compromete a sua execução. Assim, o plano está repleto de boas intenções, todavia, é inaplicável na íntegra, pois faltam informações importantes e a maioria de seu conteúdo foi remetida para legislações específicas.

Verifica-se, em análise geral do Plano Diretor, que o controle do uso e ocupação do solo, além de ser remetido à atualização da legislação específica, possui algumas aplicações confusas em relação ao macrozoneamento, ao tratar dos objetivos do macrozoneamento de maneira muito genérica. Assim, o plano contempla os instrumentos de política fundiária presentes no estatuto das cidades; todavia, os detalhamentos são remetidos a legislações específicas, dependentes de futuras proposituras.

Também se constata que a política de saneamento ambiental está fragmentada no corpo do plano em sistemas de infraestrutura. Na questão ambiental, foram consignados os princípios, diretrizes e sistemas, sendo o tema tratado com a preocupação merecida. Embora o plano o estabeleça, ao tratar das diretrizes para a política de mobilidade e transporte, como um tema prioritário, a abordagem acaba não correspondendo, no campo da aplicabilidade, por deixar de introduzir as ações necessárias para ser desenvolvida.

Portanto, esta lei, por erros materiais, deixou inconclusivos pontos importantes que provocam debates em relação à sua aplicabilidade, que deveriam ser técnicos, mas se transformam em políticos. Entre eles, são relevantes para a discussão neste estudo: o setor Santo Amaro (bairro de Palmas) foi designado pela lei como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) e não foi incluído na descrição do perímetro urbano por falha técnica (não

houve delimitação geográfica na área do perímetro urbano); o executivo municipal vetou o artigo que criava a Área de Urbanização Específica, mas não reestruturou no texto da lei os reflexos provocados pelo voto, assim, em outras partes do texto da lei permaneceu a descrição da Área de Urbanização Específica, desconsiderando que ela não poderia ser criada pelo voto existente.

O executivo municipal e o conselho de desenvolvimento urbano da cidade realizam esforços no sentido de implantar o Plano Diretor de Palmas, mas a única lei específica em vigor é a normatização do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo para colocar em prática o instrumento da edificação ou parcelamento compulsivo. Permanece, na casa legislativa municipal, a lei da outorga onerosa do direito de construir; já a lei de impacto de vizinhança foi aprovada e revogada após seis meses, por interesses do mercado imobiliário.

Mesmo não tendo sido utilizado a melhor técnica na elaboração do Plano Diretor de Palmas, caberia à sociedade exercer a cidadania e fazer valer os preceitos constitucionais. “Nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação. Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre essa prática” (MARICATO, 2008, p. 96).

Como demonstrado anteriormente são poucos os municípios que possuem o Plano-diretor e um número mais reduzido de implantações, conforme discutiremos na sequencia do estudo este novo instrumento de gestão tem uma forte abrangência política, fator que dificulta a interlocução entre os interessados nos espaços na cidade. É precursor da regularização fundiária no país, assim, discutiremos a seguir o tratamento desta questão em Palmas.

### **2.5.2. Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas**

O Estatuto da Cidade tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Para isso, estabelece como uma de suas diretrizes a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (HARADA, 2004, p. 41).

No Brasil, os assentamentos informais, hoje, são uma realidade em todas as cidades, mas é nas metrópoles que essa característica é mais marcante. As 11 maiores metrópoles brasileiras, no ano 2000, concentravam quase um terço do déficit de habitações de todo país.

A necessidade quantitativa, no Brasil, é de 7,2 milhões de moradias, concentradas nas áreas urbanas e nas faixas de mais baixa renda da população. Esse dado é baseado em um estudo do Ministério das Cidades (2004), definido a partir do Censo de 2000, do IBGE, que

considerou a soma de famílias de baixa renda vivendo em domicílios irregulares com inadequações de infraestrutura básica. Essa informação pode ser muito superior, se considerarmos que existem vários assentamentos irregulares com infraestruturas já instaladas.

Apesar da expressividade dos números, esses dados dão-nos um panorama geral da irregularidade, sem muita precisão, especificidades e sem a visibilidade que a questão merece. De qualquer maneira, trata-se de um problema que atinge todo o país e reflete, até hoje, a falta de políticas públicas de regularização fundiária e habitacionais, principalmente, voltadas para a população de baixa renda.

A irregularidade fundiária é uma questão estrutural das cidades brasileiras, caracterizada por um desenvolvimento urbano desordenado. Fala-se, com razão, na dimensão acentuada do “problema” da irregularidade no Brasil, chegando-se a percentuais que variam em torno de 40% a 70% do parque imobiliário existente.

O termo “irregularidade” estabelece uma “definição pela negação” (CARDOSO, 2003), ou seja, a “irregularidade” se define por tudo que não é “regular”. Isso dificulta a identificação do objeto a ser estudado, pois em um primeiro momento, o objeto a ser estudado é somente um “fato” que está em desacordo com a legislação ou com os procedimentos de controle urbanísticos. Nesse momento, definir a “irregularidade” pressupõe uma classificação, ou uma tipologia, que permita orientar a análise, levando-se em contas as diferenças significativas entre as formas de irregularidade encontradas. Essa classificação, no entanto, pode ser, em um primeiro momento, meramente descritiva, mas deve, num segundo momento, dialogar com as questões subsequentes (população afetada, causas e processos de produção), de forma a se construir um modelo com capacidade explicativa dos fenômenos e com capacidade de orientar a ação política.

A questão da irregularidade é mais complexa quando verificamos que não depende apenas do comportamento dos agentes privados, mas é também fruto da capacidade de atuação do setor público, de seu modelo de controle urbanístico, de sua capacidade de fiscalização e implementação da normativa urbanística e fundiária. E, ainda, que a atuação dos agentes privados deve ser vista na sua interação com o poder público, agindo e reagindo, estratégicamente, a essa atuação.

A regularização fundiária pode contribuir para a inserção plena do cidadão na cidade. Significa ter segurança, posse, endereço, identidade, acesso a serviços de infraestrutura e equipamentos coletivos. Propicia a transformação da economia informal em economia legal, o acesso dos moradores ao crédito para melhoria de suas habitações e, portanto, permite aos cidadãos o acesso à moradia digna e à cidadania. A legitimidade dos novos direitos junto aos

operadores de crédito é fundamental para essa inserção, tornando possível que os títulos de propriedade possam ser considerados garantia de empréstimos, para, por exemplo, melhorias habitacionais, dispensando os seguros que tanto oneram os financiamentos.

A regularização fundiária, paralelamente, poderá viabilizar a sustentabilidade da cidade porque reduzirá os passivos urbanísticos e ambientais, por meio de projetos que resultem na proteção e recuperação ambiental, com arborização, criação de parques, unidades de conservação e educação ambiental. Ao mesmo tempo, a inserção social dos habitantes deve ser articulada às políticas públicas, por meio da geração de emprego e renda, da participação social nos processos de gestão dessas áreas e de ações que assegurem a permanência dessa população, prevenindo, inclusive, a formação de novos assentamentos informais na cidade.

Nesse sentido, a regularização fundiária sustentável deve partir de uma visão integrada, na qual a regularização jurídica, dominial, seja combinada com a regularização urbanística e ambiental.

O Estatuto da Cidade propõe as diretrizes e dispõe de ferramentas aplicáveis ao encaminhamento das regularizações fundiárias. Porém, a prática tem apontado barreiras quase intransponíveis, com situações de impossibilidade relativa de regularização, caracterizada por demandas específicas associadas a legislações correlatas, dificultando a pretensão. Outras barreiras, embora de mais simples transposição, encontram o lapso temporal, entre pretensão a regularização e o deferimento da pretensão, extremamente dilatado.

A ineficiência do poder público produziu um enorme passivo a regularizar e o tornou refém de constantes ações curativas, com resultados tímidos, diante desse passivo, além de acumular novas demandas que se alastram pelo país, por conta da inexistência de medidas preventivas voltadas para retenção do problema.

No desenvolvimento de política urbana, não se deve priorizar a regularização fundiária, mas medidas que evitem a irregularidade. A regularização é complexa, trabalhosa, gera considerável dispêndio ao erário e exige esforço e sacrifícios para os municípios.

Entre as medidas de controle sobre as irregularidades, destaca-se o equilíbrio do mercado imobiliário, que em caso de necessidade, é imposto pelo poder público municipal. Entre as interferências da municipalidade, ressalta-se a concentração na equipagem de terrenos públicos com infraestrutura urbana adequada (equipamentos e serviços públicos), para que haja maior oferta de lotes urbanizados e a consequente redução de preços.

Nota-se que o conceito de instrumento curativo aplicado à Regularização Fundiária reflete sua epistemologia, considerando a falta de prevenção. Resta aos administradores tê-la como essencial, pois desta simbiose “cidade real” e “cidade legal ou ideal” emerge a

efetivação de possível equilíbrio na arrecadação pública, por meio de impostos imobiliários. O equilíbrio é proporcionado pela criação dos cadastros resultantes do processo regulatório.

Uma questão central relativa à regularização é a eficácia plena conferida às normas e princípios do Direito Urbanístico, os quais garantem aplicação dos instrumentos que possibilitam o uso racional e adequado do solo.

O grande desafio, nesse contexto, é o estabelecimento do diálogo entre a “cidade real” e a “cidade ideal e legal” – a primeira expõe os conflitos instaurados, enquanto a segunda omite. A flexibilização das normas urbanísticas permitirá o reconhecimento da pluralidade e diversidade da produção social.

Portanto, o esforço para a Regularização Fundiária assume grande importância. Hoje, é realizada conjuntamente com recursos do governo federal, participação dos Estados e sob a égide dos municípios, além da participação dos cartórios de notas e registro de imóveis.

Os planejadores tratam a informalidade como exceção e criam programas isolados e distintos de regularização fundiária, além de não se integrar ao contexto das cidades. Os títulos ainda são objetos de troca de votos; portanto, a sua dinâmica de relação com os programas fundiários está ligada a situações políticas, tanto temporais (em épocas eleitorais), como publicitárias (entrega de unidades com objetivo quantitativo). Não há conjunção de programas, como emprego e renda, saúde e outros para garantir a permanência da população em condições dignas de habitação. Assim, automaticamente as áreas regularizadas são segregadas.

Os programas se colocam muito mais como protetores institucionais do que como respostas às demandas sociais. A insistência na limitação dos direitos nos programas de regularização gera novas informalidades. Não há cadastramentos, nem criação de mecanismos de recuperação de custos e de valorização; enfim, as pessoas são amontoadas em regiões segregadas.

Sabe-se que a regularização, regra geral, fomenta o mercado imobiliário informal, possibilitando aos beneficiários dos programas usarem o capital realizado, resultado da venda do imóvel, para sua sobrevivência ou para outros fins. Este fenômeno é constatável em toda a América Latina, pois não há controle do Estado, pós-regularização. Dessa maneira, caberia à municipalidade criar mecanismos para assegurar a permanência das famílias e uma fiscalização rígida impedindo a transferência dos imóveis.

Em todo o país, a tolerância tem fomentado as ocupações descontroladas de áreas urbanas, embora seja de conhecimento geral que o tempo de permanência nessas ocupações

gera direitos. Ainda assim, o governo, nas três esferas, não tem conseguido exercer um competente controle sobre o seu território.

Como enfrentamento ao passivo existente, responsável pela cidade ilegal e excluente, a Regularização Fundiária passou à pauta nacional. O direito subjetivo gerado pelas ocupações é invocado pela nova ordem jurídica urbanística, que passa a se consolidar a partir do efetivo reconhecimento ao direito de moradia.

A abordagem do tema habitacional remonta ao artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), mas a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que modificou o artigo 6º da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001- e a Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, permitiram alguns avanços na ordem jurídica brasileira aplicável ao tema fundiário. Essencialmente, esses institutos reconheceram o direito de moradia como um direito fundamental.

Destaca-se o Estatuto da Cidade como precursor para o avanço dos debates fundiários urbanos, pois trata das questões urbanas em várias dimensões e consolida a noção da função social e ambiental, da propriedade e da cidade, como o marco conceitual jurídico-político para a aplicação do Direito Urbanístico.

Contudo, ainda não há amplo entendimento sobre o impacto desta nova ordem jurídico-urbanística na gestão das cidades. A regularização fundiária, por exemplo, é vista como ação discricionária do Poder Público, e não como um direito subjetivo do ocupante. Portanto, é salutar a estratégia da criação de um programa específico pelos municípios, que trate desse importante tema.

A Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, alterada pela Lei nº 14.424, de 16 de julho de 2011, define que a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Esta lei estabelece normas disciplinadoras para a implantação e execução do programa de regularização fundiária sustentável, atendendo à população de baixa renda, visando à inclusão social, à garantia do direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A construção do Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas se deu de maneira participativa, por meio de seminários, audiências públicas, eventos de capacitações

dos gestores e das capacitações das lideranças, processos relatados em produtos elaborados durante o plano.

As audiências públicas possibilitaram o conhecimento dos problemas fundiários específicos das regiões da cidade, promoveram o debate sobre as diretrizes e as propostas do plano, bem como creditaram novas informações acerca da real situação fundiária legal da cidade de Palmas.

Pode-se constatar que Palmas tem um contexto peculiar, haja vista tratar-se de uma capital com apenas 20 anos de fundação e 223 mil habitantes. Assim, a dimensão do problema fundiário está em diversas ocupações irregulares em áreas públicas, mas de pequenas dimensões e com baixa densidade demográfica.

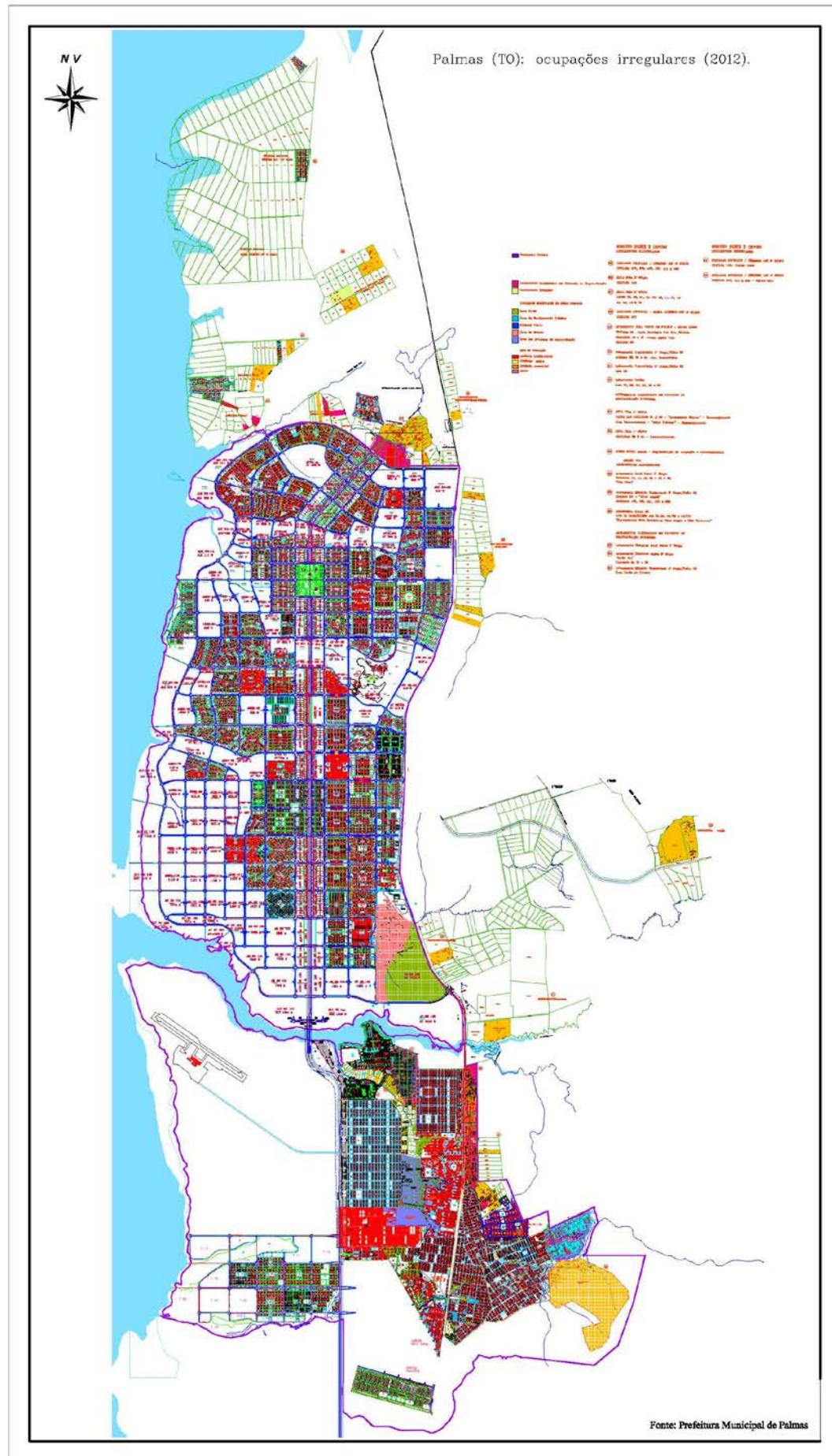
Grande parte dos assentamentos em Palmas, incluídos no Plano de Regularização, estão localizados em áreas públicas municipais (Mapa 2). A visão histórica da situação denota que este tipo de ocupação é parte de uma estratégia da população, por existir um menor risco de remoção e uma probabilidade maior de aceder aos serviços públicos e aos benefícios da regularização da posse.

O objetivo do plano de regularização fundiária sustentável de Palmas é promover a regularização fundiária nos assentamentos consolidados, seja pela infraestrutura já instalada ou pela característica permanente das construções existentes, conforme análise de viabilidade técnica e urbanística, procurando integrá-las ao sistema urbano da cidade.

Cumpre destacar que o país conquistou importante avanço na urbanização das ocupações irregulares, mas os procedimentos esbarram na regularização jurídica. Essa condição se repete em Palmas, onde os resultados na emissão de documentos garantidores da posse, quando comparados com a necessidade da população, são ínfimos, em face da enorme burocracia e da legislação urbanística elitista.

Destacam-se dois aspectos de âmbito nacional, que refletem nas intervenções fundiárias na cidade de Palmas, relacionados à estagnação do avanço das regularizações fundiárias. O primeiro é a superação de um falso conflito existente entre a preservação ambiental e a regularização fundiária; o outro é a falta de percepção da indissociabilidade entre o direito e a gestão pública. Cabe a integração destes aspectos pelos eixos da participação popular, da descentralização dos processos decisórios e da compreensão da necessidade da articulação entre os atores envolvidos.

Nesse viés, é necessário o enfrentamento do problema fundiário com a construção de argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica, por meio da pacificação da doutrina e jurisprudência, no campo do Direito Urbanístico.



As características do problema fundiário que se reflete em todo território nacional repete-se em Palmas, entre elas: a urbanização periférica e excludente; a atuação do mercado imobiliário especulativo; a valorização da propriedade privada; a carência de produção de moradia popular pelo Estado e a segregação socioespacial da população de baixa renda. Essas características trazem impactos sociais, jurídicos, econômicos e ambientais.

Os principais obstáculos de difícil transposição, em relação ao problema fundiário, encontram-se na própria legislação urbanística brasileira. Evidentemente, outros problemas do mesmo quilate são barreiras respeitáveis, como: valorização da propriedade individual, relação do direito ao meio ambiente se contrapondo ao direito de moradia, relação entre a cidade de fato e a cidade de direito e as especificidades urbanísticas se contrapondo às orientações jurídicas. Além dos não desprezáveis obstáculos de ordem financeira, que influenciam diretamente nos problemas de ordem técnica e jurídica.

Entre os aspectos institucionais municipais que dificultarão a efetivação de um programa fundiário, encontram-se instituições frágeis, ausência de integração entre os diversos órgãos envolvidos, processos complexos e burocráticos, ausência de dados reais e sistematizados, não continuidade nas ações administrativas de regularização e conflitos de propriedade no Registro Imobiliário.

Para a análise e interpretação da legislação que trata do urbanismo, elaboramos o quadro a seguir, que traz uma síntese sobre os instrumentos aplicáveis no Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas (Quadro 2).

| OBJETO  | INSTRUMENTO UTILIZADO  | CONCEITO  |
|---|--|---|
| Assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano | Zonas (ou áreas) Especiais de Interesse Social (mais conhecidas como ZEIS ou AEIS)                             | Flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento |
| Posse de terras públicas  | Concessão do direito real de uso   | Contrato feito pelo poder público com os moradores de terrenos de propriedade pública, para utilização dos terrenos com a finalidade de moradia   |
| Posse de terras privadas  | Apoio à usucapião especial urbana  | Aquisição de direito real de propriedade em relação à área privada sobre a qual se tem a posse, durante 5 anos contínuos, para moradia, em lote não superior a 250 m <sup>2</sup> (individual e coletivo) |
| Loteamentos irregulares ou clandestinos   | Lei federal nº 6766/79 e leis municipais de regularização de loteamentos<br>Lei 11.977 de 07 de julho de 2.009 | Regularização do loteamento e posterior titulação dos lotes, assumidos pelo município, sem prejuízo de ação regressiva contra o loteador (demarcação urbanística)   |

**Quadro 2** - Palmas: síntese sobre os instrumentos aplicáveis no Programa de Regularização Fundiária Sustentável (2012)

Fonte: Levantamento do autor (2012)

Org.: BAZOLLI, J. A. (2012).

### 2.5.3. Orçamento Participativo

Um modo particular, inovador e democrático de planejamento, o Orçamento Participativo surgiu no Brasil na década de 80, como um mecanismo para gerir os recursos públicos municipais. Mesmo o método tendo recebido reforços na década de 90, em razão da forte tendência democrática e participativa da Constituição Federal de 1988 e pela adoção dos mecanismos de consulta em torno da decisão orçamentária por alguns governos estaduais, contabilizou muitos fracassos até os dias atuais (PIRES, 2000).

Nos últimos trinta anos, várias foram as práticas orçamentárias na governança do país, dentro de um contexto político econômico, mas sem conseguir avançar. O orçamento participativo surgiu como algo novo, mas não se pode creditar a adoção deste método

exclusivamente às razões políticas ou mesmo a siglas partidárias, e sim, ao processo resultante da história política e econômica brasileira nesse período.

Define-se o orçamento participativo, na história recente, a partir do momento em que são aplicados os seus elementos basilares e fundamentais para a estruturação de sua metodologia em experiências precursoras, que delinearam os primeiros modelos de participação popular. Segue-se outro momento, quando o Partido dos Trabalhadores, em 1985, recomendou o uso da sistemática nas prefeituras em que ascenderam com as eleições municipais e, por fim, quando a metodologia foi adotada por diferentes grupos partidários e por organizações não governamentais (PIRES, 2000).

Assim, o orçamento participativo passou a ser uma realidade. Mereceu, então, um debate amplo sobre seus aspectos teóricos e práticos, que devem ser aprimorados ao longo da experimentação, com a finalidade de consolidar esta importante metodologia, por sua funcionalidade na produção de resultados eficazes para a população.

Entre os aspectos que permeiam a importância desse método estão os geográficos e econômicos, como: a elevada concentração de renda, a grande concentração industrial e a grande densidade demográfica.

No aspecto econômico, as crises que se seguiram nos últimos 30 anos resultaram na inflação e no desequilíbrio das contas públicas, sendo o orçamento participativo a resposta dos setores sociais prejudicados pela constante dificuldade que os sucessivos governos brasileiros encontraram para fazer frente às demandas por políticas sociais amenizadoras dessa sufocante situação em que se encontra o país. No aspecto político, o orçamento participativo representa um instrumento de resistência e parte da proposta governamental de reforma administrativa e política.

Entre as experiências precursoras e exitosas da década de 1980, destaca-se o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que se tornou a experiência mais conhecida no Brasil e no Mundo, ocorrida dentro de um cenário político em que o Partido dos Trabalhadores dominava a política local. Essa fase foi considerada a mais importante para o avanço do orçamento participativo no país, por tornar o orçamento municipal um catalisador da participação popular, dirigido a objetivos de curto prazo. Como exemplo, pode-se mencionar as melhorias na infraestrutura urbana e nas políticas públicas locais, com resultados positivos imediatos para as populações de menor renda. Essas ações possuíam um forte caráter ideológico, refletido no discurso do partido, que propunha organizar a metodologia do orçamento participativo de forma socialista (PIRES, 2000).

A partir da década de 1990 até os dias atuais, há uma consolidação e visibilidade da metodologia, fato que leva várias prefeituras a adotar o orçamento participativo, independentemente da sigla partidária, em razão dos seguintes fatores: percepção de que a Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da participação popular; o uso do princípio na gestão de várias políticas municipais, que passaram a ser definidas por conselhos; sucesso do orçamento participativo de Porto Alegre; a consciência nacional de que, com controle popular, é possível evitar a corrupção e malversação do dinheiro público; e incentivo originado de documentos oficiais das agências multilaterais, como o FMI e a ONU.

O método participativo avançou na atualidade graças à força dos discursos de participação popular na vida pública das cidades, por meio de mensagens nos diversos veículos – programas de rádio, jornais impressos e televisão –, inseridas em telejornais, telenovelas, seriados de TV, além de debates em congressos, escolas, etc. Enfim, são acontecimentos que arrefecem o ímpeto popular à participação no país.

Aplicam-se ao orçamento participativo metodologias distintas, de acordo com o limite de poder de deliberação da população: quando, no processo de elaboração da proposta orçamentária, discutida entre o governo e a população, esta tem poder deliberativo (peso de decisão em caráter *stricto*) sobre tópicos definidos no processo orçamentário, ou quando a população é apenas informada ou consultada (em caráter *lato*), mas sem o poder de deliberar.

O orçamento participativo é um processo no qual a comunidade atua através da análise, proposição, fiscalização, debate e deliberação sobre matérias referentes às despesas dos poderes públicos municipais, visando ao resgate da cidadania e à melhoria da qualidade do planejamento público. É o desdobramento da concepção de que o Estado tem que ser democratizado, de que o povo pode e deve participar das ações e decisões e de que as políticas públicas devem ser decididas pelos seus destinatários (TONOLLIER, 1999).

Portanto, com o orçamento participativo acontece o exercício de cidadania pela maneira ativa do processo de elaboração da proposta orçamentária municipal, por meio de deliberação, aprovação ou reprovação, em discussão com o poder público municipal, prefeito e secretarias sobre as propostas de aplicação do dinheiro público, ou seja, as despesas relativas a obras, serviços e investimentos em prol da comunidade.

O principal objetivo do orçamento participativo é ser um instrumento de democratização, com a finalidade de assegurar a gestão participativa constitucional de forma direta na definição das prioridades para os investimentos públicos, tentando quebrar a tradição de que as decisões emanam apenas dos governantes, deixando os interesses da população de lado (ORSI, 2001).

O poder público municipal, ao implantar o orçamento participativo, objetiva a participação direta da população com as seguintes finalidades: estabelecer prioridades mais próximas da necessidade popular; criar um vínculo de responsabilidade entre os gestores públicos e a população, de modo que corresponda aos anseios por ela avocados; reduzir o poder de decisão de prefeitos e vereadores. Consequentemente, abre-se espaço para que a população também possa opinar sobre a aplicação das verbas públicas e, de maneira indireta, diminuir a corrupção que afeta os órgãos públicos em nosso país, já que a população passa a fiscalizar a destinação dos recursos do município.

O marco legal que fortaleceu o processo de elaboração do orçamento nos moldes participativos foi a Constituição Federal de 1988, que deu legitimidade à participação popular na gestão pública e obrigou os governantes a cumprirem o princípio da publicidade e, consequentemente, permitirem que a população pudesse saber como está sendo revertido o dinheiro dos impostos e taxas.

Para a implantação do orçamento participativo, é necessário observar suas etapas, a saber: negociação interna (secretarias de governo); bases do processo de participação (metodologia adequada à situação específica); visitas inter-regionais; sincronismo entre a população e o governo (articulação entre as instâncias de participação popular e o governo); acompanhamento e fiscalização de execução orçamentária.

Entre as dificuldades na fase de implantação do orçamento participativo, estão o desconhecimento do orçamento pelos delegados e conselheiros – o que, de certa forma, prejudica os argumentos deles com os técnicos da prefeitura – e a escassez de recursos dos municípios.

Verifica-se que o orçamento participativo pode contribuir para melhorar as receitas municipais, porque os cidadãos que têm voz ativa (com qualidade), no que se refere a decisões orçamentárias (influência no processo), estarão mais propensos a pagar os impostos locais (engajamento cívico). Além disso, a participação dos pobres tem produzido realocações mais eficientes dos gastos públicos (contribuição positiva para a melhoria da efetividade da prestação de contas e do desenvolvimento).

Estudos mostram que mecanismos participativos como o orçamento participativo podem produzir ganhos em eficiência, produzindo resultados fiscais e sociais positivos e contribuindo para o fortalecimento do aprendizado cívico.

O Programa de Orçamento Participativo de Palmas foi implantado em 19 de maio de 2005 e regulamentado pelo Decreto nº 132, de 03 de julho de 2007, com a finalidade de compartilhar com a comunidade as diretrizes, os objetivos e as metas da administração

municipal no tocante à execução de obras que atendam à realidade local. E ainda, promover a gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos e implementar a participação efetiva da comunidade na elaboração e controle das matérias orçamentárias.

As ações do Programa Orçamento Participativo de Palmas consistem em: promover plenárias nas regiões e setores geopolíticos do município; promover exposições técnicas sobre o orçamento municipal; apresentar o Orçamento Participativo de Palmas; acompanhar os trabalhos dos Delegados e do Conselho Municipal de Orçamento Participativo; registrar as demandas da população e encaminhá-las para análise e outras atribuições nos termos do Regulamento Interno.

As plenárias, como instâncias do processo de discussão das demandas, têm os objetivos a seguir: coordenar e fiscalizar a execução do plano de investimentos; tratar de políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal; aproximar o poder público da população; assegurar condições de manifestação da vontade popular, garantindo que a seleção e hierarquização das demandas sejam feitas pela comunidade; votar, priorizar e registrar as demandas regionais do orçamento participativo que expressem os anseios da sociedade, para o processo de sistematização oficial por meio dos debates técnicos internos e análise da viabilidade de execução das obras; eleger os delegados regionais; priorizar demandas, que somadas, não ultrapassem o valor orçamentário estimado pelo governo para cada região; inscrever-se previamente, apresentando a especificação da demanda para manifestação oral ou escrita.

O processo do Programa Orçamento Participativo de Palmas ocorre em todas as fases do ciclo orçamentário, compreendendo a participação da comunidade na discussão de demandas, escolha dos delegados, na participação da construção do orçamento público por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

## **2.6. Planos estratégicos**

A capacidade de governo consiste no conjunto de técnicas, métodos e habilidades e, essencialmente, uma boa equipe para conduzir o processo rumo aos objetivos expressos no programa de governo (propostas de ação). Assim, a governabilidade está entre a possibilidade de ação, a capacidade à realização e o controle das ações. “Governar é um problema muito complexo para ser abordado com métodos ingênuos de planejamento” (MATUS, 1996, p. 27).

O dirigente latino-americano, em geral, tem baixa capacidade de governo e se respalda no praticismo rudimentar e superficial, não usa a ciência e a técnica e, por esse motivo, comete inúmeras falhas. As principais são: a centralização de poder político e administrativo (não dispõe de um método de governo); o descompasso no manejo político em relação à macroeconomia (muito poder político restringe recursos econômicos); e o descuido com os problemas de maior relevância para a população, como transporte coletivo, limpeza pública, atendimento à saúde e outros. Segundo Matus (1996, p. 31), “a cidadania é o juiz que avalia no presente o impacto da gestão pública”.

Para o autor, o planejamento é um processo técnico-político resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e sua visão particular da realidade. Portanto, constitui uma atividade de cunho nitidamente político. O autor explica ainda que:

O planejamento é uma arma de reflexão e decisão que nos afeta a todos e nos permite lutar com meios poderosos contra a força dos fatos que nos arrastam numa direção que não escolhemos, ou que nos é desconhecida, ou que foi decidida por nossos adversários, ou que não corresponde aos propósitos ou desejos de ninguém (MATUS, 1996, p. 183).

Ao analisar o planejamento tradicional ou normativo, verifica-se sua ineficiência por combinar elementos como a centralização do poder público, o estabelecimento de uma relação entre o sujeito que planeja e um sistema planejado, onde não há sujeitos capazes de interferir. Além disso, o poder não é considerado como um recurso escasso, pois não existe o outro que se opõe ativamente. Tanto o diagnóstico quanto o plano em si não são frutos de uma análise do comportamento social, mas são concebidos, fundamentalmente, a partir da análise econômica. Observa-se ainda a predominância da visão técnica sobre a visão estratégica e a possibilidade de redizer o futuro com certa exatidão ou calcular um risco probabilístico previamente. Assim, o plano tradicional se configura de maneira determinística, sem estratégias para lidar com as incertezas e surpresas.

Segundo Matus (1996), um plano construído, mesmo havendo certo controle, necessita da participação de vários atores, com objetivos cooperativos e conflitivos, condição que possibilita realizar esforço no sentido de mitigar as insuficiências do modelo normativo.

Nesse viés, o plano reconhece a existência de mais do que uma explicação (por ser cooperativo e conflitivo), o que implica diversas apreciações da realidade. Há o apoderamento de atores, razão pela qual considera o recurso 'poder' como escasso, e a complexidade do sistema social. Assim, a economia deixa de ser preponderante na explicação da realidade e a

viabilidade política do plano. Portanto, compõe a integração do técnico e do político no âmbito do planejamento, que se configura como uma aposta contra as incertezas.

Em análise sobre a lógica do planejamento tradicional em relação ao propositivo situacional, destacam-se, em contraposição, estes fatores: como explicar a realidade; como conceber o plano; como tornar o plano viável e como agir de forma planejada, se haveria a produção de várias explicações verdadeiras?

Portanto, o modelo situacional toma o diagnóstico (dados e informações objetivas que expressam a realidade) como uma matéria-prima e possibilita a participação de vários atores (sujeitos da explicação, em que não há falsas ou verdadeiras), a partir dos quais cada ator formula a sua própria interpretação, baseada em seus interesses e objetivos.

Segundo Matus (1996), o planejamento normativo é determinista, pois assume que é possível predizer ou tratar como constante o comportamento de todas as variáveis que exercem controle, muitas delas no campo político-social. Para o autor, ao analisar os fracassos dos planos normativos, em geral, aponta-se uma série de fatos que ocorreram à margem das previsões utilizadas durante sua elaboração. O propositivo situacional se contrapõe a esta condição, considerando a incerteza em razão das variáveis sem controle, trabalhando com cenários móveis a seu respeito.

O plano normativo ignora a sua viabilidade de execução, na medida em não estabelece a consulta política entre a equipe técnica de planejamento e a direção política do governo. Então, não cumpre o papel de interação entre o técnico e o político, fator que reforça a sua impraticabilidade.

Emerge, deste debate, a questão em relação ao âmbito de como agir de forma planejada, se no momento da ação estão em luta dois movimentos: o domínio do plano sobre a improvisação e o domínio da improvisação sobre o plano. Essas deficiências levam à dissociação da ação, pois o controle do desempenho não é balizado pelo plano; assim, os dirigentes não utilizam o planejamento como instrumento de trabalho.

O plano deve ser o resultado de uma mediação entre o conhecimento e a ação, ou seja, esses são passos de acumulação de conhecimento para agir. Desse ponto de vista, o planejamento só se completa na ação e, nesse momento em que o plano é testado, é necessário ter mecanismos que permitam adaptá-lo com agilidade para fazer frente às surpresas que surgem durante a implantação do plano (MATUS, 1996).

A governabilidade é dependente da complexidade do programa de governo, pois quanto mais ambicioso esse for, menos governável será o sistema e vice-versa. Ela também depende

da capacidade de governo do ator, já que o sistema será mais governável quanto mais alta for a capacidade.

Logo, é fundamental o equilíbrio pelo estabelecimento de um plano (explicativo, normativo, estratégico e tático operacional), que permita compatibilizar as propostas de ação (programa de governo) com a possibilidade de ação (governabilidade do sistema) e a geração e o controle dessas ações (capacidade de governo), ou seja, o plano é a resultante entre o conhecimento e a ação.

Para conhecer a realidade, é necessário compreendê-la através da identificação dos problemas descritos pelos atores, do exame de viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis definidas no momento anterior – uma estratégia para lidar com pessoas e as circunstâncias que rodeiam o jogo social –, bem como identificar os recursos para a viabilização do plano. Em suma, deve-se identificar os interesses e valores que os atores sociais relevantes conferem às operações do plano e as possíveis alianças e oposições com a finalidade de traçar a estratégia que será adotada para viabilizá-lo.

O plano deverá expressar integralmente as operações, projetos de ação e módulos operacionais, para ser possível utilizá-lo como um instrumento de organização, para fazer a mediação entre o plano e a ação, ou seja, assessorar o processo decisório, filtrando as rotinas e problemas secundários. Isso garante a predominância das importâncias sobre as urgências na agenda do dirigente e ajusta o plano (estratégia) à conjuntura de ação (tática) que se apresenta.

Essa nova concepção de planejamento exige uma mudança radical nas concepções tradicionais, que vai além da análise econômica: produz todo contexto social e político; adota tecnologias compatíveis com a velocidade da mudança das situações reais; enfrenta o problema da incerteza dentro da qual se desenvolve o planejamento e monta um sistema de análise e acompanhamento do plano que apoia a tomada de decisões na conjuntura da sua implantação.

O modelo participativo baseia-se em práticas voltadas para resultados, participação e envolvimento para contribuir com a possibilidade de construir uma melhoria global. Por exemplo, a democracia é a filosofia política pela qual os brasileiros e diversos outros povos do mundo decidiram se governar.

A escolha das pessoas em contribuir para a construção de uma sociedade justa depende da vontade delas e mostra que a democracia é uma realidade. A mobilização comunitária na defesa do espaço constituiu a forma de ação que mais rapidamente vem se desenvolvendo nos

últimos tempos. E, talvez, seja capaz de estabelecer a relação mais direta entre as preocupações imediatas das pessoas e questões mais amplas.

Esse processo oportuniza aos cidadãos a participação na vida pública da cidade, pois ao se verem envolvidos com os desafios básicos do desenvolvimento, tais como moradia, desemprego, lixo, água e poluição, tem a tendência de mobilizar recursos para a solução destes problemas e criar uma cultura mais participativa, transparente e responsável.

Na elaboração do Plano Estratégico de Palmas em 2011, foram identificadas no diagnóstico, entre as demandas da área urbana destacadas como problemas prioritários, questões como: demanda por moradia social não atendida; saneamento ambiental insuficiente que deixa a população exposta a doenças, especialmente por falta de rede de esgotamento sanitário; infraestrutura distante do aceitável; transporte urbano ineficiente; e rede de saúde pública que não equaciona a alta demanda provocada pela proliferação de vetores decorrentes, justamente, da falta do saneamento ambiental (NECON, 2011).

Ao termo futuro (planejamento estratégico) são, geralmente, atribuídas conotações positivas, por exemplo: a esperança por um mundo melhor; o advento de invenções e da criatividade; o desenvolvimento econômico; em suma, o próprio crescimento humano em escala social. Por outro lado, esse futuro tem de ser não apenas sonhado, mas também trabalhado. Em princípio, ele emerge do presente, dos potenciais, das aspirações e sonhos, mas também dos problemas a solucionar. Esses potenciais e problemas abrem um leque de oportunidades.

Palmas tem, atualmente, como característica a atividade administrativa, considerada uma importante atividade básica, que poderá dar origem a diversos efeitos multiplicadores a título de serviços urbanos. Ao redor, a agroindústria se impõe como potencial, ao qual se pode somar um respeitável parque universitário, com todos os potenciais de se tornar um polo universitário regional.

Entretanto, quais as estratégias e como orientar os potenciais da cidade para se transformarem em forças do futuro? As propostas estratégicas se ocupam com os problemas globais, as tendências de desenvolvimento da humanidade, mas também com a busca de novas oportunidades que emergem das tendências e dos desafios.

Detecta-se que os planos para investimento em infraestrutura não consideram os limites dos recursos disponíveis e o da capacidade financeira do governo municipal e são desconexos das políticas integrativas. Além disso, não levam em consideração a possibilidade da captura fiscal, por intermédio de impostos territoriais e legislação aplicada. Percebe-se, também, a falta do foco no resultado sinergético, pois não há integração das ações dos setores públicos

que busquem o reflexo deste investimento no crescimento econômico local, pelo próprio desrespeito aos planos existentes no processo decisório.

Para a construção de um planejamento estratégico integrado à gestão do território urbano, a questão a ser enfrentada perpassa pela seguinte dicotomia: a implantação de infraestrutura urbana promove o crescimento econômico ou o crescimento econômico resulta na implantação de infraestrutura urbana.

Possivelmente, os espectros produzidos pelo enfoque pretendido na discussão do tema desencadearão situações de confrontos entre envolvidos na competição pelos recursos do território, em áreas pontuais, equacionados por intermédio de mecanismos de mediação, como a promoção de debates participativos, fator inquestionável para serem atingidos os objetivos do planejamento, se não pelo consenso ao menos pelo nível de satisfação reconhecido pelos envolvidos.

O principal enfrentamento na construção do futuro é afastar os discursos que nunca se converterão em ações. Verifica-se que as ações de governo são completamente diferentes dos discursos.

A construção do futuro depende do respeito às dimensões social, econômica e ambiental, bem como de considerar a cidade como um organismo vivo, respeitar as suas etapas de crescimento, atacar os problemas na medida em que apareçam, planejar e realizar. Por fim, deve-se ponderar: “Os gestores devem entender que é possível planejar e realizar”, inclusive com economia de recursos (TANIGUCHI, 2010, p. 6).

O futuro de Palmas depende da mobilização em torno de projetos comuns, consensuais e de interesse da coletividade que, no seu conteúdo, expressem a solidariedade dos cidadãos e vislumbrem a integração das políticas públicas urbanas e a responsabilidade socioambiental dos agentes econômicos (MOISÉS, 2010, p. 7).

Os debates profícuos e qualificados, nos últimos anos, convergem o futuro de Palmas à gestão do território urbano, com medidas de indução ao adensamento da região central e o estabelecimento da sinergia entre a implantação da infraestrutura e de outras demandas urbanas, voltadas ao crescimento econômico.

O desenvolvimento local é o resultado da mediação de interesses entre os atores sociais, políticos e econômicos, e as suas ações devem ser executadas por atores locais (GUMUCHIAN; GRASSET; LAJARGE, 2003). O papel do território é fundamental para o desenvolvimento local à medida que gera identidade e estabelece as relações de conflitos a serem mediadas (AROCENA, 2001).

Este novo olhar sobre desenvolvimento local possibilita o debate sobre estratégias contrapostas, marco que encadeia a transferência de responsabilidade, retira a exclusividade da administração pública e a distribui entre a sociedade civil, instituições, organizações públicas e privadas e grupos de pressão (AMIN, 2005).

Porém, as mudanças são conquistadas com dificuldades, considerando-se que as relações de poder estejam consolidadas, as pessoas corrompidas e os agentes não reorientem as suas ações, a menos que não tenham perdas. A competição pelos recursos do território cria conflitos entre o mercado e a sociedade, tanto pelo valor de troca como pelo de uso (SANTOS, 1997).

As cidades pequenas e médias, regra geral, têm corpo técnico e político desqualificado, o qual reduz consideravelmente as práticas qualitativas, além de grande parte do território nacional ainda viver de planejamento de gabinete, fundamentado em posturas coronelistas, impondo modelos inadequados às conjunturas locais, antítese da sustentabilidade urbana (ROMERO, 2008).

A proposta de um modelo estratégico em colaboração deve transpor o desafio monumental de restabelecer a confiança da sociedade, que padece com as promessas não cumpridas pelo poder público e pelo desprezo dos gestores aos planos participativos elaborados, quase sempre engavetados.

O conceito de colaboração contrasta com conflito, comportamento adverso e competição (KNIGHT, 2000). O processo de colaboração requer negociações, acordos e contratos (HERZOG, 2001), integrados a três fatores-chave, a saber: relação de confiança, forte comprometimento e sólido trabalho em equipe (KNIGHT, 2000).

As pequenas e médias cidades, por várias razões, ainda encontram dificuldades no gerenciamento urbano. Parte delas cuida do planejamento – mesmo porque, atualmente, alguns planos instituídos são obrigações normativas do município –, mas a maioria delas não implanta ou utiliza esses instrumentos de planejamento nos processos decisórios.

Verifica-se que houve avanço na disseminação de orientação sobre a necessidade de planejar, mas o viés não tem o mesmo tratamento quando há instituição de mecanismos de acompanhamento na elaboração dos planejamentos, para a sua excelência. Finalmente, ainda continua sem discussão importante a cobrança da implantação e do controle social sobre os planos, além de não haver respeito a estes, que terminam por não sopesar nos processos decisórios da administração pública municipal.

Dessa forma, os planos urbanos continuam a ser elaborados à margem dos agentes envolvidos nas ações decorrentes da sua execução, sem negociação ou mediação, muitas

vezes com participação mascarada, ou, até mesmo, resultado de trabalho de gabinete, sendo estes os principais motivos para não saírem da gaveta.

Um produto muito importante, de caráter inclusive político, que surgiu desse esforço internacional de pesquisa são as Metas do Milênio (Millenium Development Goals - MDG), já discutidas anteriormente, neste estudo. O atendimento dessas metas e também os desafios colocados são acompanhados anualmente pelo Future Annual Global Report, que apontam os problemas prioritários que exigem solução imediata. Mas uma leitura prospectiva desses documentos, deveras preocupantes, permite reconhecer também espaços de oportunidades para o setor produtivo e o desenvolvimento científico. Donde se pode concluir que essas metas são uma excelente fonte de ideias para o futuro e o investimento. E que uma região que precisamente investe em inovações na solução desses problemas e no atendimento das metas globais está construindo um futuro viável, promissor e sustentável.

Uma primeira lição que se pode tirar para Palmas é que seu futuro pode ser construído a partir do desenvolvimento dos potenciais existentes, mas incorporando estratégias industriais e tecnológicas que coloquem a cidade e a região na dianteira do atendimento dos desafios globais.

Palmas é uma cidade planejada, generosamente dotada de infraestruturas, pelo menos em sua previsão, fator que poderá representar economia em relação às cidades não planejadas, onde a implantação de infraestrutura, sobretudo sociais (conjuntos habitacionais, escolas, hospitais, etc.) sofre o freio dos altos custos de aquisição de terrenos apropriados.

Em Palmas, poderá ser implantada a infraestrutura que ainda falta. Além disso, uma boa parte do parque viário, que representa cerca de 30% a 40% dos custos de infraestrutura de uma cidade, já está implantada. A cidade dispõe ainda de um amplo arco de praças e parques e outras instalações culturais e de amenidades urbanas, mesmo que seus potenciais ainda não estejam plenamente explorados.

Portanto, diferentemente do que pode se observar nas cidades mais tradicionais, a política de infraestrutura não tem de apelar para grandes investimentos, que rasguem tecidos urbanos caóticos e lhe proporcionem uma nova racionalidade espacial. Em Palmas, a diretriz do planejamento será o de aproveitar ao máximo a infraestrutura existente, completá-la onde ainda for incompleta e, sobretudo, agregar valor ao parque existente, preferivelmente sem soluções custosas e aproveitando a iniciativa privada local, até como braço de uma política para o desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas (PME) e da cultura empreendedora local.

Evidentemente, a diretriz de se evitar soluções custosas não impede que elas sejam criativas e não mereçam um alto interesse por parte de gestores urbanos de outras cidades. Assim sendo, Palmas pode se tornar um paradigma de gestão urbana, atraindo especialistas do mundo todo, como foi o caso de Curitiba. Entretanto, o exemplo de Palmas deve ter por carro-chefe a busca de soluções eficientes e adaptadas aos recursos locais, originais no seu conteúdo e forma de implementação.

Frise-se, porém, que a economia local ainda se encontra no estágio de dependência da administração pública, seja federal, estadual e municipal, que representa 63,7% da estrutura de emprego local.

## CAPÍTULO 3

---

### Reflexos sociais, econômicos e ambientais da dispersão urbana

#### 3.1. Elementos do custo de urbanização na cidade dispersa e vazia

##### 3.1.1. Desenho urbano

A abordagem do desenho urbano, no contexto deste estudo, serve para respaldar o debate sobre a expansão desordenada das cidades. Como evidenciado na sequência do texto, o tratamento do assunto não tem o caráter meramente técnico. Por sua amplitude e pela proximidade ao debate sobre o planejamento urbano, a discussão assume importante papel para o estabelecimento de uma visão sistêmica espacial das cidades.

Relacionado à maximização da qualidade de vida no uso dos espaços públicos, levando-se em conta tanto o aspecto físico quanto o sociocultural, aparece, na década de 1950, o termo desenho urbano. No desmembramento do termo, o urbano retrata a cidade, com abrangência de todo o seu espaço, enquanto o termo desenho retrata efetivamente a produção e organização dos espaços (CARMONA et al., 2003).

Contextualizando, o desenho urbano contemporâneo, na busca da criação de espaços urbanos de sucesso, inserido na dinâmica da cidade em razão da sua diversidade de atividades, não tem a preocupação com a formulação de espaços somente enquanto entidades estéticas. Ele também se preocupa com a relação comportamental no interior dos espaços criados e com a dimensão da sua intervenção na produção dos espaços.

A noção de desenho urbano pressupõe um caminho para cidades mais seguras e humanas, por meio da produção e inclusão social dos espaços urbanos de maneira participativa. Existe uma relação estabelecida entre a formulação de ideias, conceitos e projetos com as diretrizes de intervenção e gestão do espaço urbano, contemplados pelos princípios do planejamento participativo, que são normalmente estabelecidos em normas legais.

É nesse viés que acontece a busca da identidade espacial, em que a atitude comportamental do indivíduo transcende o sentimento da propriedade privada individualizada e passa a ter um sentimento de comprometimento com o espaço em que vive. Enfim, a comunidade se sente responsável e se orgulha por conviver em determinado espaço. Esse

sentimento de propriedade é adquirido quando existe uma clara delimitação espacial entre os espaços públicos, semipúblicos e privados (ZELINKA; BRENNAN, 2001).

O desenho urbano não está atrelado somente à estética, pois ele tem a amplitude e abraça todo o espaço urbano, inclusive abrange os aspectos de gestão e manutenção. Na contemporaneidade, é considerado como um processo de identificação das soluções para estabelecer qualidade espacial à cidade, tanto no aspecto físico como no sociocultural, ou seja, é responsável por fazer lugares para pessoas aproveitá-los e usá-los (CARMONA et al., 2003).

Destarte, desenho urbano é uma atividade de planejamento, cujos objetivos se reportam à qualidade físico-ambiental das cidades. Del Rio (1990) define desenho urbano como o campo disciplinar que trata a dimensão físico-ambiental da cidade, enquanto conjunto de sistemas físico-espaciais e sistemas de atividades que interagem com a população por meio de suas vivências, percepções e ações cotidianas.

Assim, desenho urbano é um processo integrado ao planejamento que tem como meta principal a promoção da qualidade físico-ambiental da cidade. Busca o “sentido dos lugares” na produção do espaço e considera, assim, as atitudes humanas e a forma espacial como manifestação política. Dessa forma, interage de diversas maneiras e momentos com a comunidade, estabelece a consciência do seu papel social, a importância do processo participativo e a compreensão espacial entre o privado e domínio público (DEL RIO, 1990).

Como discutido neste estudo, as normas coercitivas não terão seus efeitos plenos, como uma condição conclusiva na solução dos problemas atuais das cidades brasileiras. A clareza dos papéis dos atores sociais envolvidos e a definição de regras respeitadas poderão ser o caminho. O fortalecimento desse contexto certamente possibilitará a realização de um projeto mais amplo, inclusivo e desejado.

Del Rio (1990) relata a imprescindível e necessária implantação do desenho urbano no Brasil, devido ao desastroso resultado no ambiente urbano, atribuído ao despreparo dos profissionais e cidadãos que resultou na oferta, pelas cidades, de um ambiente pobre e, muitas vezes, nocivo à saúde. Destaca como critério para a implantação do desenho urbano, no país, a busca de duas áreas básicas e fundamentais. A primeira é a área da estrutura administrativa governamental, inicialmente no nível municipal, tendo como foco o uso e ocupação do solo. A segunda área, a acadêmica, tem o objetivo de propiciar a criação, por sua importância, de uma área de concentração específica da temática.

A principal crítica aos conceitos modernistas está relacionada à natureza do desenho dos espaços urbanos que transformaram as ruas, anteriormente locais de intensa vida social, em

canais de tráfego de veículos, os prédios surgem como objetos no espaço, desconectados de seu contexto urbano, ao invés de definirem os espaços públicos. Esses conceitos influenciaram em leis de zoneamento, usos e ocupação do solo, códigos de obras, de parcelamentos e loteamentos urbanos (SILVA, 1997).

Palmas tem, como característica principal do plano urbanístico, o desenho em forma de um tabuleiro de xadrez e foi configurado a partir da malha viária e dos módulos de quadras. Os módulos das quadras e, principalmente, o sistema viário básico seriam os elementos disciplinadores e geradores da ocupação urbana. A cidade foi delimitada pelo Plano Urbanístico por quatro vias principais, assim distribuídas: no sentido norte, atual TO-050 (perimetral para funcionar como articulação com o Estado do Tocantins), a Avenida Teotônio Segurado (eixo central de transporte) e a Avenida Parque (perimetral que contorna o lago); e no sentido leste-oeste, a Avenida Juscelino Kubitschek (eixo leste-oeste articula o centro urbano com as perimetrais). Todas essas vias têm funções específicas e hierarquizadas como vias principais (GRUPO QUATRO, 1988).

O desenho urbano permitiu o parcelamento interno próprio e as variações de soluções em cada caso, inclusive quanto aos tipos de construção permitidos para as edificações (casa, edifícios de apartamentos, residências geminadas, etc.) e quanto ao tamanho, em média, 700x700 m. A densidade prevista foi de 300 habitantes por hectare. Nos miolos das quadras foram previstos equipamentos, públicos básicos, como praças e escola (GRUPO QUATRO, 1988).

No Plano Urbanístico Original, foi delimitado o perímetro urbano de 11.084,93 ha, distribuídos em áreas destinadas a residências (em 36,8%), de preservação (em 23,7%) e ao sistema viário (10,9%). Há ainda áreas de comércio, institucionais e de administração governamental, como objetivo de proporcionar aos seus habitantes uma cidade agradável para se viver, onde os serviços funcionem com eficiência, o trânsito flua sem congestionamento e a moradia e o lazer sejam preservados em todos os seus aspectos (GRUPO QUATRO, 1988).

### **3.1.2. Densidade urbana**

A densidade urbana é um elemento essencial para o debate sobre custo de urbanismo. Não se pode falar em “cidade sustentável”, tema de item específico, sem integrar a questão do adensamento na configuração do espaço urbano. O instigante do tema é não haver respostas para a questão da densidade ideal, haja vista que, para estabelecer a relação espacial da cidade

com a densidade urbana, devem ser consideradas desde as origens sociais e étnicas da população até aspectos econômicos locais.

Nesse contexto, ao se obter opinião de um planejador sobre o uso de um lote de cem metros quadrados, constata-se que: para um indiano, a área é demasiadamente grande, portanto, inacessível financeiramente à população; para um africano (oriental cone sul), o lote é demasiadamente pequeno, portanto, inaceitável por parte da população. Denota-se, assim, que as considerações locais, no planejamento, são extremamente importantes, principalmente na relação espacial das cidades (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Destarte, o planejador, na idealização da área de lotes urbanos, deve consultar questões relacionadas à cultura e às práticas sociais locais. No Brasil, até pelas suas dimensões continentais, onde a terra pode parecer um recurso ilimitado, a prática do planejamento urbano cristalizou o lote de duzentos metros quadrados, com medida de dez metros de frente por vinte metros de fundos, e a habitação de sessenta metros quadrados, como padrão mínimo. Assim, a unidade familiar composta pelo lote e pela casa, dentro do padrão estabelecido, é considerada capaz de prover uma qualidade de vida e de moradia aceitável para o indivíduo (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

A análise da densidade urbana serve para subsidiar tecnicamente e financeiramente a distribuição e consumo da terra urbana, bem como a relação com a implantação da infraestrutura e dos serviços públicos. A maximização econômica do uso da infraestrutura e da eficiência do uso do solo urbano é determinada pela densidade urbana. Assim, quanto maior for a densidade, mais eficiente será o seu uso economicamente (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

A ocupação espacial da cidade sofre a influência da densidade, que interfere no uso do solo, na relação ambiental, no tráfego local de veículos, entre outros aspectos. Nesse viés, integram-se o planejamento, o desenho urbano e a densidade urbana, pois o produto final do planejamento físico-espacial exige uma visão sistêmica da proposta da cidade, inserindo o meio ambiente, a comunidade e a direção do crescimento urbano que conduzem para o adensamento ou não de regiões. Enfim, a primeira questão é definir de que maneira o espaço urbano será ocupado com base na premissa “que cidade queremos”.

A corrente que defende a concentração de pessoas, alta densidade, justifica seu posicionamento com a demonstração da existência de benefícios decorrentes em função da citada concentração, destacando a possibilidade significativa de elevadas taxas de retorno do investimento público e maior captação de recursos por meio da coleta de taxas e impostos

urbanos, além, evidentemente, de maior controle sobre os custos urbanos (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998). Os autores explicam que:

[...] altas densidades garantem a maximização dos investimentos públicos, incluindo infraestrutura, serviços e transporte, e ainda permitem a utilização eficiente da quantidade de terra disponível. Podem-se conseguir altas taxas de retorno do investimento público e uma maior geração de recursos através da coleta de taxas e impostos urbanos, assumindo-se que haverá benefícios advindos da concentração de pessoas, atividades e unidades construídas (ACIOLY JUNIOR ; DAVIDSON, 1998, p. 28).

Existem vários mecanismos que podem ser utilizados pelos planejadores para exercer o controle da densidade urbana, entre eles: a legislação municipal de uso e ocupação do solo, que especifica o índice e a taxa de aproveitamento; o código de obras; algumas das ferramentas do Estatuto da Cidade; entre outros mecanismos de regulação, previstos na lei do Plano Diretor.

Entretanto, o controle efetivo da densidade inexiste, devido às pressões sociais, por não haver políticas institucionais na área habitacional e finalmente pelo descontrole do mercado imobiliário. Esses fatores apontados são os responsáveis por desregular o processo de controle espacial e estabelecer uma nova dinâmica, denominada como “cidade real”. Essa dinâmica pode, em determinado momento, provocar um adensamento exagerado, mas, no atual modelo, tem levado as cidades ao crescimento desordenado, o que provoca o seu espalhamento e cria os espaços vazios na mancha urbana, usados para fins especulativos.

A infraestrutura e a densidade urbana estão diretamente relacionadas, haja vista o elevado custo para a implantação de equipamentos e de serviços públicos nas diversas localidades. Portanto, o número de pessoas beneficiadas pela implantação de infraestrutura deve estar proporcionalmente condizente ao investimento realizado pelo gestor público.

Embora não haja consenso na literatura sobre um padrão universal de densidade urbana, os estudos realizados propõem o uso de uma chamada “densidade confortável”, estimada por Acioly e Davidson (1998), em 300 habitantes por hectare. Com esse patamar, não haveria impactos ao meio natural. Portanto, esse ponto de equilíbrio, considerado otimizado, estaria na proporção ideal para absorver o custo da implantação da infraestrutura sem afetar o bem-estar da população diretamente envolvida.

O atual modelo linear de crescimento das cidades, que resulta em baixa densidade urbana, continua sendo praticado pelos planejadores; todavia, o modelo é objeto de amplo debate por sua insustentabilidade. Os elementos constitutivos dessa conclusão são aspectos como: o caráter econômico, pois esse modelo eleva significativamente o custo de

urbanização; a subutilização dos equipamentos urbanos nas cidades, uma vez que existem espaços urbanizados que estão vazios; e pelo modelo provocar a segregação sócio espacial, considerada um fator indutor da periferização urbana e da exclusão social (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Além da prática do modelo linear, os planejadores insistem no uso do modelo monofuncional, que destina os investimentos maciços para as regiões centrais por meio de políticas públicas, de gabinete. Tal modelo é caracterizado como ineficiente, haja vista que a densidade urbana, nessas regiões, é flutuante, resultado do próprio modelo linear, que afasta a população das regiões centrais (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Esse fenômeno da flutuação populacional ocorre por conta do excesso de concentração nas regiões centrais durante o período da jornada de trabalho. No fim de expediente e nos finais de semana, essas regiões se transformam em verdadeiros desertos, provocando, assim, a subutilização dos espaços urbanos. Agregado a essa condição, as regiões centrais são caracterizadas como zonas precursoras dos bairros dormitórios periféricos (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Por isso, os modelos das cidades-jardim e o urbanismo moderno são altamente questionáveis, pelo motivo de preconizar densidades baixas e quantidade excessiva de solo urbano destinado para uso público e áreas verdes, que cristalizam morfologias e padrões internacionais e desconsideram importantes aspectos culturais e valores urbanos locais (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Cabe ressaltar, neste estudo, a importância da densidade urbana na performance econômica local, a sua influência na qualidade de vida da população e o seu grau de inter-relação com a sustentabilidade do meio ambiente urbano. Por outro lado, não se pode falar no fenômeno da concentração sem uma política urbana espacial distributiva, bem como sem estabelecer o seu grau de impacto nas atividades locais e no uso e ocupação do solo. Além, evidentemente, da criação de mecanismos de monitoramento do mercado imobiliário, principalmente pelos governos locais (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Estudos demonstram que a realização do planejamento urbano fundamentado em concentração populacional, com adensamento moderado, interfere no custo da cidade, por resultar em menor custo da implantação e manutenção de infraestrutura em relação à população beneficiada – relação custo/benefício. Ao contrário, a baixa densidade de residências unifamiliares dispersa a cidade e influencia no seu custo de maneira negativa, ou seja, há um maior custo da implantação e manutenção da infraestrutura em relação à população beneficiada (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Segundo dados do IBGE (2010), a densidade demográfica média da Região Sudeste é de 160,45 habitantes por quilômetro quadrado, superior mais de sete vezes à média nacional, que é de 22,4 habitantes por quilômetro quadrado. No Estado do Tocantins é de 4,98 habitantes por quilômetro quadrado.

Em circunstâncias da inércia estatal, ocorrem mecanismos informais de adensamento, especialmente nas regiões periféricas, como a autoconstrução e a ampliação irregular dos imóveis já existentes, pela tolerância dos órgãos fiscalizadores. Ressalta-se, também, que à medida que melhora a acessibilidade nos locais periféricos, por conseguinte, amplia-se o número de construções irregulares. Finalmente, quando há expectativas de regularização fundiária, ocorre antecipadamente a valorização imobiliária (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

O padrão de densidade influencia significativamente, também, no transporte urbano, principalmente o coletivo, pela composição do número de viagem e pelo modo de locomoção.

Embora as altas densidades habitacionais sejam mal vistas no urbanismo ortodoxo e na teoria do planejamento habitacional, por acreditar-se que elas levem ao insucesso e dificuldades no arranjo espacial da cidade, isso não é verdade. A correlação entre altas densidades e problemas é, no mínimo, incorreta. Basta observar as cidades reais: elas acontecem, produzem e se reproduzem. A razão desse entendimento deve-se à confusão entre altas densidades habitacionais e superlotação de moradias, condições distintas (JACOBS, 2000).

Não há como prever o futuro de uma cidade, haja vista o grande número de decisões cumulativas que se afetam mutuamente. Entretanto o modelo de adensamento pode gerar cenários alternativos. Assim, o modelo pode, a partir de um estado inicial e determinado lapso temporal, tomar como ponto de partida a cidade real e um conjunto de preposições urbanísticas direcionadas ao adensamento, além de atender padrões de qualidade de vida e ambiental desejáveis em uma cidade (PALMA; KRAFTA, 2003).

A densidade, quando tratada pelo desenvolvimento urbano, tende a estabelecer controvérsias, principalmente na sua relação com o planejamento urbano tradicional ortodoxo. Dessa relação e de discussões sobre dela emergem posições divergentes e confusas. As decisões sobre planejamento urbano que envolve densidade podem ter impacto significativo na saúde, no meio ambiente, na produtividade das cidades e no processo de desenvolvimento humano.

O problema da densidade em relação à qualidade de vida é complexo; portanto, qualquer julgamento definitivo sobre a temática induz ao equívoco. É necessária profunda

análise sobre a adequação da tipologia da urbanização à cultura local. Curiosamente, uma cidade de alta densidade ocupacional como Nova Iorque, nos Estados Unidos, é agradável e oferece boa qualidade de vida (MASCARÓ, 1987).

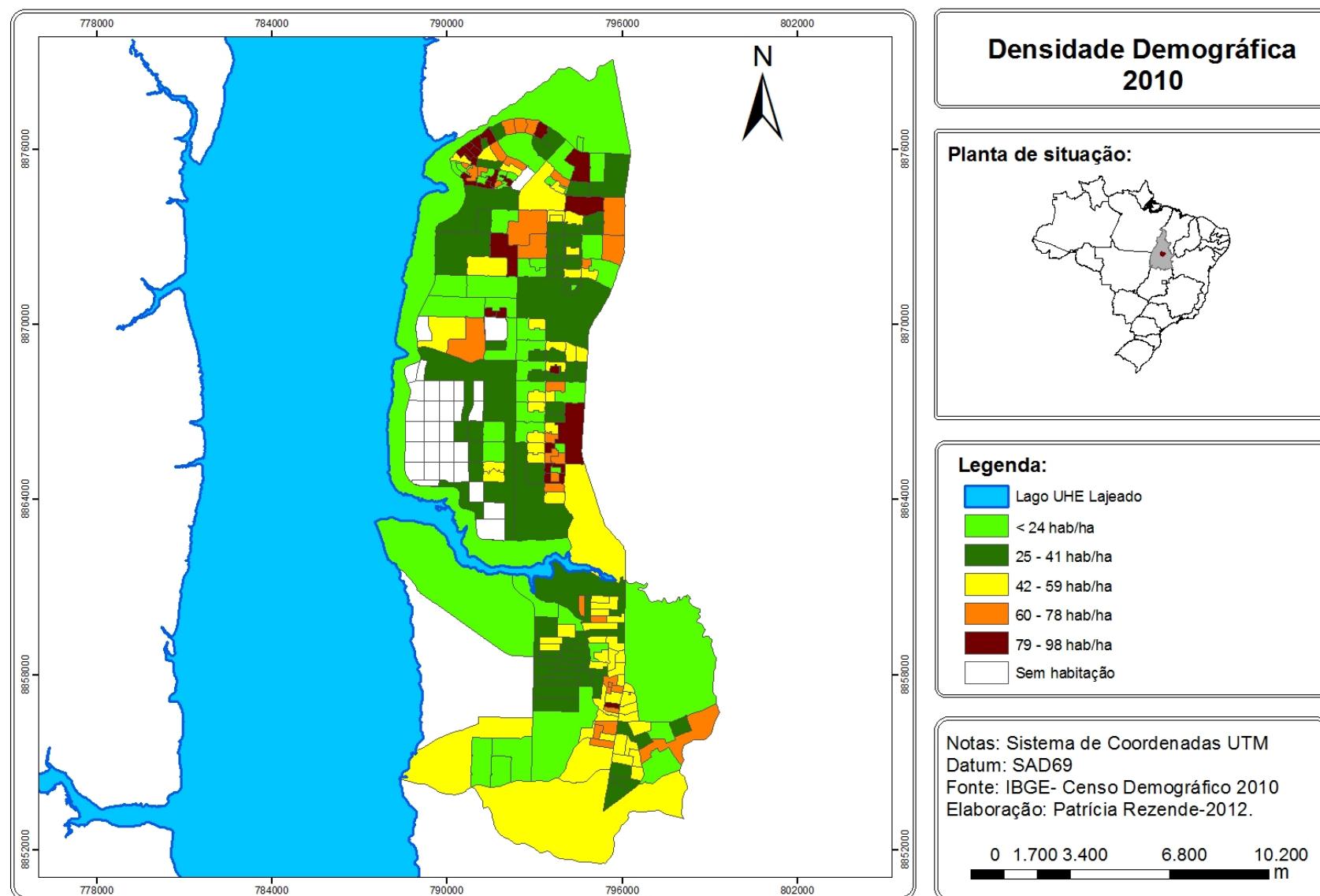
Palmas revela uma baixa densidade urbana da cidade (Mapa 3), 12 habitantes por hectare, enquanto seu plano original previa 300.

A densidade é um elemento-chave do processo de planejamento e são necessárias medidas para o adensamento da área central da cidade, o que somente será possível com a permanência do atual perímetro urbano. A expansão urbana nesse momento seria desastrosa, conforme demonstrado neste estudo.

Observa-se também que não há homogeneidade na ocupação do espaço urbano de Palmas. Nota-se que, muito próximo ao marco zero da cidade, a densidade sofre grandes oscilações, considerando os espaços vazios centrais, que são representados por quadras sem moradores dotadas de infraestrutura completa.

Constata-se que a densidade urbana da cidade de Palmas é baixa. Poucas são as quadras que superam o indicador mínimo recomendável, segundo Mascaró (1987), de 40 habitantes por hectare.

Ainda mensurando a cidade ilegal, conhecida como clandestina, ela está presente fortemente em Palmas-TO, representada por quartos alugados na região central da cidade e ocupações fora do perímetro, que abrigam inúmeras pessoas em habitações precárias e sem cadastro do poder público.



### **3.2. Custo de urbanização**

A rede de infraestrutura tem a sua origem com o próprio surgimento da cidade. A rede viária é a primeira a surgir, desde os calçamentos das antigas vias romanas, até contemporaneamente o uso de asfalto na pavimentação das vias de tráfego. É seguida pela rede sanitária, com a constatação de exemplos em Jerusalém e Roma antiga. E, por fim, surge a rede elétrica, no final do século XIX (MASCARÓ, 1987).

As modificações constantes, tanto quantitativas como qualitativas, das atividades nas cidades denotam a sua eminente evolução. Portanto, a adaptação dos espaços, o estabelecimento da acessibilidade aos espaços novos e aos já existentes e a manutenção e ampliação da infraestrutura são primordiais (RONCA; ZMITROWICZ, 1988).

A urbanização está relacionada com a implantação da infraestrutura. Para o estudo das dimensões da infraestrutura, inicialmente, é necessário conceituá-la como um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento de funções urbanas, vistas nas dimensões social, econômica e institucional. A infraestrutura, na dimensão social, objetiva promover condições adequadas de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança. A dimensão econômica deve oferecer à cidade condições de desenvolvimento das atividades de produção e comercialização de bens e serviços. Finalmente, a dimensão institucional deve possibilitar a gerência da própria cidade, provendo meios ao desenvolvimento das atividades político-administrativas.

Compõem o sistema de infraestrutura urbana os subsistemas técnicos: Subsistema Viário; Subsistema de Drenagem Pluvial; Subsistema de Abastecimento de Água; Subsistema de Esgotos Sanitários; Subsistema Energético e Subsistema de Comunicações. Os subsistemas técnicos relacionam-se à dimensão física e à de rede de serviços, integradas ao meio urbano com a função de atender às necessidades da população das cidades (MASCARÓ, 1987).

Mascaró (1987) define a participação média em percentual dos subsistemas da infraestrutura urbana, conforme tabela a seguir.

| <b>Subsistema</b>                 | <b>Rede</b> | <b>Ligações domiciliares</b> | <b>Equipamentos Complementares</b> | <b>Total</b> |
|-----------------------------------|-------------|------------------------------|------------------------------------|--------------|
| Pavimento                         | 100         | -                            | -                                  | 100          |
| Drenagens pluviais                | 100         | -                            | -                                  | 100          |
| Abastecimento de água             | 15,5        | 25,5                         | 59,0                               | 100          |
| Esgoto sanitário                  | 39,0        | 3,0                          | 58,0                               | 100          |
| Abastecimento de energia elétrica | 20,5        | 15,0                         | 64,5                               | 100          |
| Iluminação pública                | 26,5        | -                            | 73,5                               | 100          |

**Tabela 1** - Subsistemas urbanos: participação média percentual das diferentes partes nos custos totais (1987)

Fonte: Mascaró (1987, p. 83).

Os urbanistas têm pouca relação com o custo da implantação desses elementos, a não ser quando trabalham na criação de uma cidade, única maneira de influenciar na escolha das localizações que afetem os custos. Também podem interferir na forma dos lotes, embora, novamente, esbarrem-se na questão do investimento disponível para a realização do serviço.

Segundo Mascaró (1987), para a obtenção de sistemas econômicos viáveis, os municípios devem fazer investimentos significativos em pavimentação e drenagem, que representem entre 55% e 60% do custo total das redes.

Por outro lado, a infraestrutura urbana que proporciona o bem-estar das pessoas usuárias, também, pela disposição no espaço geográfico, provoca a valorização de uma região em detrimento de outras, ou pode favorecer determinada atividade, motivos que causam desigualdades entre regiões. A intervenção local, normalmente, é o resultado de ações políticas, sem consistência técnica, em detrimento do planejamento estratégico, que costuma ser realizado pela própria administração pública.

Em estudo realizado por Acioly e Davidson (1998), que considerou a hipótese de ser encontrado um grau de eficiência da densidade urbana, observou-se que haveria um ganho social e econômico como resultado desse processo. Como ganho social, tem-se uma melhor qualidade de vida da população e, como ganho econômico, a redução significativa do custo para a implantação dos subsistemas de abastecimento de água e de esgoto sanitário.

Em estudo (Bazolli, 2009, p. 117-118) sobre o custo médio das redes em função da densidade, observa-se que a instalação de uma quadra na cidade de Palmas para atender a demanda de 15 domicílios tem o custo de 77.043 reais por hectare. Se, nas mesmas condições,

a demanda fosse ampliada de 15 para 120 domicílios, haveria um acréscimo de 30% no custo por hectare, ou seja, o custo por hectare acresce de 77.043 reais para 100.276 reais. Por outro lado, observadas as mesmas condições, ao analisar o custo/benefício dessa implantação, ou seja, custo por habitação, verifica-se grande desproporção, enquanto o valor para atender a demanda de 15 para 120 domicílios representa um acréscimo no custo de apenas 30%. O custo/benefício, em relação inversa, é 580% menor, ou seja, passa de 5.136 reais com 15 domicílios para 763 reais com 120 domicílios. Assim, os itens de custo de urbanização demonstram, conforme tabela 2, que a densidade tem influência direta na média de custo de urbanização.

| Rede                              | Custo por habitação     |              |              |            | Custo por hectare        |               |               |                |
|-----------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|------------|--------------------------|---------------|---------------|----------------|
|                                   | Densidade: domicílio-ha |              |              |            | Densidade: habitantes-ha |               |               |                |
|                                   | 15                      | 30           | 60           | 120        | 75                       | 150           | 300           | 600            |
| Pavimento                         | 1.748                   | 938          | 519          | 260        | 26.227                   | 28.140        | 31.154        | 34.136         |
| Drenagens pluviais                | 878                     | 471          | 261          | 130        | 13.172                   | 14.133        | 15.646        | 17.144         |
| Abastecimento de água             | 76                      | 41           | 23           | 11         | 1.141                    | 1.224         | 1.355         | 1.485          |
| Esgoto sanitário                  | 815                     | 437          | 242          | 121        | 12.232                   | 13.124        | 14.530        | 15.921         |
| Abastecimento de energia elétrica | 153                     | 82           | 45           | 23         | 2.297                    | 2.464         | 2.728         | 2.989          |
| Posto de saúde                    | 405                     | 217          | 120          | 60         | 6.069                    | 6.512         | 7.209         | 7.899          |
| Escola                            | 266                     | 143          | 79           | 40         | 3.995                    | 4.286         | 4.745         | 5.199          |
| Creche                            | 171                     | 92           | 51           | 25         | 2.571                    | 2.759         | 3.054         | 3.346          |
| Posto policial                    | 64                      | 34           | 19           | 10         | 962                      | 1.032         | 1.143         | 1.252          |
| Quadra poliesportiva              | 339                     | 182          | 101          | 50         | 5.092                    | 5.464         | 6.049         | 6.628          |
| Praça                             | 219                     | 118          | 65           | 33         | 3.286                    | 3.525         | 3.903         | 4.277          |
| <b>Total</b>                      | <b>5.134</b>            | <b>2.755</b> | <b>1.525</b> | <b>763</b> | <b>77.044</b>            | <b>82.663</b> | <b>91.516</b> | <b>100.276</b> |

**Tabela 2** - Palmas: custo médio das redes urbanas em função da densidade (2005)  
Fonte: Mascaró (1987, não paginado).

O autor considera o custo total da rede, no estabelecimento de um comparativo entre a densidade de 60 domicílios por hectare a um custo de 1.706 mil dólares por família e 15

domicílios por hectare, que corresponde a uma densidade média bruta comum em cidades brasileiras, a um custo de 3.705 dólares por família. E assim, conclui que os custos destas cidades para a implantação de infraestrutura são superiores 46% do padrão ideal, além dos recursos escassos dos municípios, evidentemente, para que os gestores apliquem neste setor da administração pública.

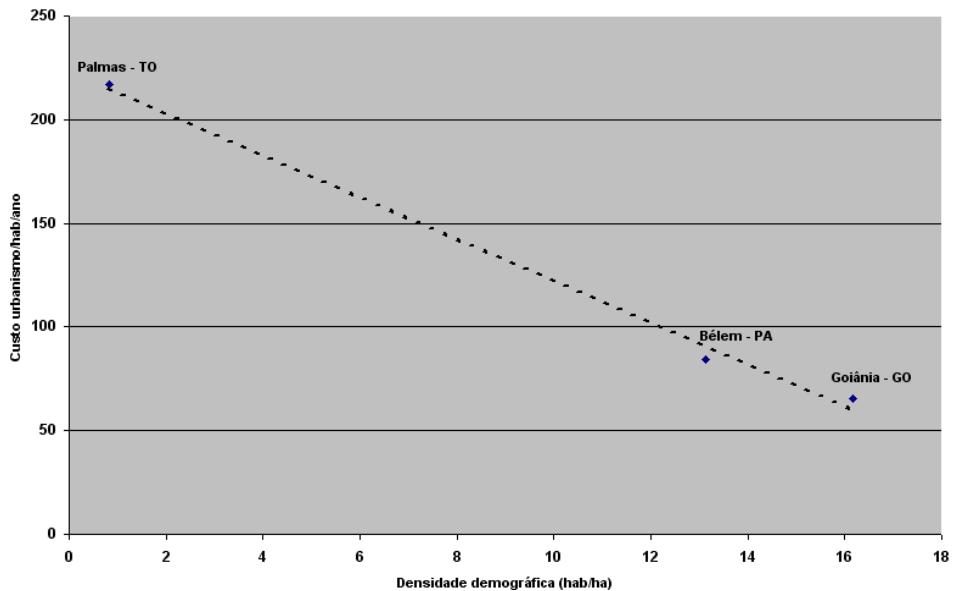
| <b>Rede</b>                       | <b>Custo total da rede</b> |                    |
|-----------------------------------|----------------------------|--------------------|
|                                   | <b>60 famílias</b>         | <b>15 famílias</b> |
| Pavimento                         | 305                        | 1.100              |
| Drenagens pluviais                | 106                        | 388                |
| Abastecimento de água             | 249                        | 454                |
| Esgoto sanitário                  | 512                        | 915                |
| Abastecimento de energia elétrica | 534                        | 739                |
| Iluminação pública                | 27                         | 109                |
| <b>Total</b>                      | <b>1.706</b>               | <b>3.705</b>       |

**Tabela 3** - Palmas: custo por usuário das redes urbanas no nível urbano para as cidades de porte médio (1987)

Fonte: Mascaró (1987, não paginado).

Para Brandão (1975), o custo per capita das redes de infraestrutura urbana decresce espetacularmente à medida que a densidade populacional aumenta. Portanto, constata-se uma relação inversa entre densidade e custo de infraestrutura.

O desrespeito ao planejamento e a falta da gestão do território urbano causam efeitos perniciosos à sociedade e ao crescimento econômico, refletindo-se nos aspectos jurídicos, políticos e de sustentabilidade. Palmas, em razão desse processo de ocupação e expansão sem adensamento, possui o maior custo per capita de urbanização do país, estimado por estudo em R\$ 216,79. Este custo, comparado com Belém-PA, cai para R\$ 84,27 e com Goiânia GO, para R\$ 65,72 (BAZOLLI, 2009).



**Gráfico 1** - Brasil: relação entre densidade demográfica e custo de urbanismo per capita em capitais selecionadas (2005)

Fonte: Bazolli (2009, p. 117).

Com as evidências demonstradas no citado estudo, verifica-se que o espalhamento da cidade onera os próprios municípios, que terminam por arcar com as despesas de manutenção decorrentes deste fato. Nota-se que a situação se torna ainda mais crítica à medida que a expansão se veste com o manto da legalidade, com a criação de novas áreas urbanas pela própria municipalidade. Portanto, existem fortes razões para que não sejam autorizados novos loteamentos fora da zona central, em circunstâncias do elevado custo de instalação de infraestrutura e equipamentos públicos, suportados pela municipalidade, além da posterior manutenção decorrente dos serviços públicos, necessários nas novas localidades. Teixeira expõe que:

A questão da ocupação territorial reflete a ineficiência do processo de implantação da cidade. O custo por habitação de urbanização é 5 vezes maior que o previsto pelo plano. Os reflexos são enormes quanto à implantação e à prestação de serviços de segurança, saúde, transporte coletivo, limpeza urbana, habitação, etc. Palmas tem portanto desafios pela frente. O principal deles é promover o adensamento das áreas urbanizadas evitando novos loteamentos que produzam vazios urbanos. Com isso talvez se consiga devolver a Palmas os princípios de ordenamento territorial estabelecidos pelo plano diretor (TEIXEIRA, 2009, p. 99).

Observa-se também que não há homogeneidade na ocupação do espaço urbano de Palmas. Nota-se que a densidade na cidade sofre grandes variações, mesmo sem considerar, na observação, os espaços vazios centrais, que estão dotados de infraestrutura completa.

Palmas, na sua região central, está vazia, em decorrência do afastamento da população para a periferia, ocorrida pela expansão que se seguiu com a ocupação desordenada da cidade,

desde a sua fundação. A fuga para a periferia da cidade ocasiona situações extremamente problemáticas, como a obrigatoriedade da prefeitura de suprir a infraestrutura nas regiões distantes do centro, mesmo que tenham um número insuficiente de moradores. O crescimento desordenado da cidade provoca uma relação custo/benefício desequilibrada, pois a implantação de infraestrutura e equipamentos públicos, em locais distantes – levando-se em conta o número de indivíduos da população que poderá ser atendida e o custo de expansão das redes, que passam por vastas áreas vazias até o local de instalação – torna o custo por domicílio extremamente elevado.

Entretanto, nas áreas periféricas, onde os níveis de pobreza, desemprego e dependência dos serviços, infraestrutura e equipamentos públicos são elevados, exige-se que seja feita a implantação de melhorias que ainda não estão instaladas (em alguns casos, nem sequer na área do plano básico).

Assim, não se pode desprezar uma nova cidade existente, ao lado daquela projetada, que embora em sua maior parte não disponha de infraestrutura adequada, tem uma população expressiva e não recebe da municipalidade a atenção merecida, ora por desinteresse, ora por omissão, por permitir ocupações regulares e irregulares na região.

Outro ingrediente imperativo detectado é a baixa densidade urbana da cidade: 12 habitantes por hectare, prevista para 300 no plano original. A densidade é um elemento-chave do processo de planejamento e são necessárias medidas para o adensamento da área central da cidade de Palmas.

Pode-se afirmar que o custo de urbanização da cidade tem relação com a densidade urbana. Assim, a fuga para a periferia, que é decorrente dos vazios urbanos, gerados pela retenção da terra e pelos preços proibitivos dos lotes centrais, são os principais fatores causadores da sua elevação à municipalidade. Nesse caso, estão relacionados diretamente com a densidade urbana.

A cidade compacta com densidade adequada proporcionaria a eficiência na oferta de infraestrutura, diversidade da mobilidade urbana, acessibilidade a todos, controle social, humanização e vitalidade urbana, acesso aos consumidores e a eficiência do transporte urbano coletivo.

Dessa maneira, o governo municipal deveria estabelecer uma política de adensamento da região central. Conforme amplamente demonstrado, os vazios urbanos da região central têm efeitos significativos no custo da cidade. Com a atual condição, os investimentos na cidade ficam comprometidos e o seu orçamento tem a finalidade apenas de cobrir a manutenção do seu espalhamento.

A relação entre o custo de urbanização e a densidade urbana tem extrema importância para a administração municipal e o planejamento da cidade, que deve ser norteado com o objetivo da busca da eficiência dessa relação. A sua ineficiência reflete não só na economia urbana, mas também na questão da expansão desordenada, no descontrole dos vazios urbanos e na qualidade de vida da população, na mobilidade urbana, entre outros.

### **3.3. A mobilidade urbana voltada para o transporte motorizado individual**

O avanço urbano para áreas distantes acarreta excessivas despesas ao erário municipal com a implantação e manutenção de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, em detrimento à ociosidade de infraestrutura instalada em regiões centrais que não são utilizadas. A extensão das redes do transporte coletivo é um fator que eleva o custo de manutenção da municipalidade, além do efeito ambiental direto acarretado por longos percursos dos veículos automotores. Outro aspecto importante relacionado à qualidade de vida da população é o tempo despendido em deslocamentos extremamente longos e, na maioria das cidades, realizado pelo meio desconfortável do transbordo.

O crescimento urbano tem como característica a criação das vias de circulação irradiadas a partir de um núcleo central. Nesses traçados, são organizadas as redes de transporte que direcionam a expansão urbana. A cidade se amplia nas proximidades das vias destinadas à rede de transporte, em razão da própria acessibilidade (FAISSOL, 1973).

O padrão de densidade também influencia, significativamente, o transporte urbano, principalmente o coletivo, pela composição do número de viagens e pelo modo de locomoção. Essa composição de viagem e locomoção mostra que, não havendo viagens longas e caras, há possibilidade de uma quantidade maior de deslocamentos, ou seja, maior número de viagens, que resulta em menor tempo de espera para o passageiro e um menor preço de passagens, devido ao maior número de usuários. Estudos realizados em Curitiba-PR detectaram que, à medida que houve adensamento na região central, as viagens realizadas pelo transporte coletivo ficaram com maior número de passageiros, resultado da diminuição de número de viagens por pessoas em automóvel individual privado (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

Concluiu-se, naquele estudo, que as dificuldades de locomoção por meio do transporte privado (trânsito e local para estacionar) e a possibilidade de maior acessibilidade ao transporte coletivo público, bem como a sua cobertura efetiva de um raio de distância relativamente curta, possibilitaram maior eficácia no serviço. Assim sendo, foram

integralmente atendidas as necessidades básicas do usuário, fator decisivo na alteração do comportamento da população (ACIOLY JUNIOR; DAVIDSON, 1998).

O transporte público nas cidades é de responsabilidade do município, mas a precariedade financeira da maioria deles colocam grandes obstáculos à organização dos investimentos necessários à mudança nas condições atuais de queda da mobilidade e da acessibilidade, degradação das condições ambientais e altos índices de acidentes de trânsito.

Assim, em sentido amplo, pode-se atribuir a este modelo inadequado de transporte urbano uma importante participação no "custo Brasil", pois ele é incompatível com uma melhor qualidade de vida, gera deseconomias inaceitáveis para a nossa sociedade (em escala nacional e global), além de se constituir obstáculo sob o ponto de vista estratégico.

Esse quadro atual negativo mostrou avanço em relação à formulação de políticas voltadas para o transporte urbano, que é essencial para garantir a eficiência do setor, na medida em que utiliza recursos institucionais, técnicos e econômicos para preparar as cidades brasileiras para um novo patamar.

Esse preparo requer o enfrentamento de problemas como: o crescimento desordenado das cidades, que gera impactos ambientais e afeta a eficiência da economia urbana; a degradação crescente da qualidade da vida urbana, tendo como fator indutor a própria qualidade do transporte público; a redução da acessibilidade das pessoas ao espaço urbano, devido ao aumento dos congestionamentos, da poluição atmosférica e dos acidentes de trânsito; e a invasão das áreas residenciais e de vivência coletiva por tráfego inadequado de veículos.

A adoção de princípios retirados de discussão transparente e ampla acerca de soluções para os problemas coletivos – envolvendo os usuários dos sistemas de transporte e considerando o respeito às leis e às decisões tomadas em processos democráticos legítimos, por parte de indivíduos e de entidades públicas e privadas – apontaria para um avanço significativo no setor.

Embora a cidade seja um ambiente de uso coletivo, cujo acesso por meio dos sistemas de transporte deveria ser dividido democraticamente, há uma forte tendência, por força do planejamento urbano e fatores econômicos, de incentivo ao uso do automóvel. Esse paradigma somente será rompido com alterações de políticas de desenvolvimento urbano que atribuam prioridade ao uso do sistema viário em relação à circulação de pedestres, aos ciclistas e aos meios de transporte público coletivo, especialmente os ônibus. A respeito do automóvel, Rogers afirma:

Mas foi o automóvel o principal responsável pela deterioração da coesa estrutura social da cidade. Atualmente, os cerca de 500 milhões de carros em todo o mundo destruíram a qualidade dos espaços públicos e estimularam a expansão urbana para bairros distantes. Da mesma forma que o elevador tornou possível a existência de arranha-céu, o automóvel possibilitou que os cidadãos vivessem longe dos centros urbanos. Ele viabilizou a compartimentação das atividades cotidianas, segregando escritórios, lojas e casas. E quanto maiores as cidades, mais antieconômico era expandir o sistema de transporte público, e mais dependentes de carros ficavam os cidadãos (ROGERS, 2001, p. 35).

Nesse viés, os objetivos a perseguir são: qualidade de vida por meio de melhores condições de transporte, com segurança e acessibilidade para realização das atividades necessárias à vida moderna; maior eficiência urbana, com a integração modal para maior dinâmica, priorizando os meios coletivos no uso do sistema viário; melhor qualidade ambiental, com redução dos níveis de poluição atmosférica e sonora, e pela proteção das áreas residenciais e de vivência coletiva contra o trânsito indevido de veículos.

Nesse contexto, apresentam-se grandes desafios a serem transpostos em curto prazo, como ações concretas e coordenadas para a efetiva integração entre desenvolvimento urbano, transporte e trânsito, pela contraposição entre a expansão urbana que gera ampliação do sistema de transporte público e muda condições de trânsito, e vice-versa.

Outro desafio é a garantia da prioridade política, uma vez que as cidades crescem desordenadamente com prioridade no transporte individual. Dessa maneira, o esforço político a fim de garantir o transporte público como única alternativa viável para estruturar o desenvolvimento futuro das cidades brasileiras é fundamental. É evidente que, na atualidade, a proposta de eficiência do transporte público deverá vir agregada da reconquista da confiança, pois ele perdeu prestígio junto à opinião pública, à classe política, às entidades civis e empresariais e aos próprios cidadãos que dele dependem.

O transporte público eficiente reúne, como garantias essenciais, a democratização do acesso e medidas como o espaço viário e as condições adequadas de trânsito (faixas e vias exclusivas), redução dos custos que propiciará tarifas suportáveis, a conquista de novos públicos (que nunca o utilizaram ou abandonaram em função da queda no nível de serviço) e a participação da iniciativa privada e da sociedade nas decisões. Sobre essas questões, Fernandes esclarece que:

Melhorar o acesso ao trabalho, bens, serviços e áreas de lazer, dentre outras coisas, por meio da promoção de sistemas de transportes mais eficientes, ambientalmente seguros, acessíveis, silenciosos e que sejam mais econômicos em termos de energia, e da promoção de padrões de desenvolvimento espacial e de políticas de comunicação que reduzam a demanda por transporte, estabelecendo medidas, sempre que pertinente, que façam os poluidores assumirem os custos da poluição, considerando as necessidades e exigências especiais dos países em desenvolvimento. (FERNANDES, 2003, p. 37).

A Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a qual servirá como elo entre os vários agentes do setor, representando um conjunto comum de objetivos. Essa política nacional se torna tão mais necessária quanto mais complexa se torna a realidade urbana no país, reforçada pela importância crescente das cidades para a eficiência da economia e para a qualidade de vida da população.

A política nacional reflete o anseio das entidades e organizações ligadas ao setor por trazer implícita a necessidade de trabalho conjunto da sociedade e do governo, nos seus três níveis. Assim, a política deve respeitar as áreas próprias de atuação dos três níveis de governo e limitar-se a traçar linhas gerais e metas a serem perseguidas de forma coordenada pelo governo, a iniciativa privada e a sociedade.

A política nacional busca um reposicionamento que implica romper com as políticas historicamente constituídas de apoio e concessão de privilégios ao uso do automóvel e revertê-las em benefício ao uso dos meios coletivos de transporte para a maioria da população.

O transporte público é considerado pela Constituição Federal de 1988 como um serviço essencial e de competência municipal. Nesses termos, é responsabilidade do Município oferecer à população um serviço de transporte que seja eficiente, seguro e barato. A política de transportes públicos coletivos tem como deveres: levar em conta a renda da população a ser atendida, aperfeiçoar os percursos, integrar as diversas modalidades de transportes, reduzir o tempo de duração das viagens – principalmente no trajeto de casa para o trabalho – e minimizar os impactos ambientais (BRASIL, 1988).

A mobilidade também é um fator econômico de importância para melhorar as condições de vida, moradia e trabalho da população mais desfavorecida. Cabe ao poder público municipal planejar, regular, gerir e fiscalizar a oferta de transporte público, de modo que o serviço prestado seja acessível, seguro, não poluente e de baixo custo. As tarifas devem ser apropriadas à população beneficiada. As crianças em idade escolar e os idosos devem usufruir do passe livre.

A opção preferencial pelo transporte individual não é novidade no Brasil. Se o modelo de circulação de automóveis não for revisto, vai tornar as cidades brasileiras inviáveis, em decorrência do impacto dos congestionamentos no acréscimo do consumo de combustíveis, do tempo gasto, das emissões de poluentes, do custo operacional e do uso do espaço viário.

No que se refere aos transportes públicos, o atual modelo de prestação dos serviços não atende mais às necessidades da população. Torna-se necessária a construção de um modelo,

em uma perspectiva de longo prazo, que incorpore o sistema de mobilidade urbana em toda a sua complementaridade e promova a sustentabilidade dos transportes urbanos.

Varias cidades do planeta perceberam a necessidade de um sistema sustentável de transporte urbano, como Nova Iorque, Paris, Londres, Cingapura, Vancouver, Portland, Curitiba, Bogotá, entre outras. Mas a maioria ainda precisa responder ao grande desafio de criar um futuro sustentável, de engajar os cidadãos em torno dessa visão e adotar políticas consistentes para chegar lá.

Cingapura instituiu, em 1975, o pedágio urbano e o mantém até hoje, aliado a investimentos em transporte coletivo e monitoramento de tráfego. Londres trabalha duro para reduzir o trânsito e a poluição usando uma combinação de pedágio urbano e restrição do tráfego em certas ruas do centro da cidade. Paris retira os automóveis das zonas centrais com a combinação bicicletas e transporte coletivo: a prefeitura distribuiu 20 mil bicicletas, por 750 pontos de embarque do transporte coletivo. Nova Iorque não conseguiu a aprovação do legislativo para o pedágio urbano, mas planeja mais espaço para pedestres e bicicletas e a expansão de corredores exclusivos com ônibus de alta capacidade, o BRT (Bus Rapid Transit).

Em Bogotá, na Colômbia, o BRT (Bus Rapid Transit) restringiu o trânsito de automóveis durante horários de pico para reduzir o congestionamento nessas horas em 40%. A medida veio combinada com aumento dos impostos sobre a gasolina. A prefeitura investiu metade dos recursos recebidos no sistema de ônibus BRT, que diariamente atende 500.000 moradores de Bogotá. Outras providências importantes foram tomadas, entre elas, a construção de 300 quilômetros de ciclovias e a criação do Domingo Anual Sem Carro, na região central.

Guayaquil, no Equador, inaugurou um novo sistema de transporte coletivo, renovou espaços públicos e as áreas para pedestres e criou o Domingo Livre de Carros, nas ruas do centro. Com isso, ganhou o prêmio internacional de sustentabilidade.

A tendência mundial aponta para um novo perfil de cidade, com bons sistemas de transporte coletivo, harmonia com o meio ambiente, ciclovias e espaços para caminhar, regiões densamente povoadas e com uso misto do solo. Esse futuro é a cidade desejada, que independa de automóveis, livrando a população do estresse do tráfego, para que possa desfrutar de mais tempo com os amigos e a família, em vez de ver as horas serem consumidas no trânsito. Tal perspectiva tem, como essência, o transporte coletivo disponível à população e cria espaços seguros para os pedestres e ciclistas. As pessoas se tornam mais ativas e saudáveis e o tecido socioeconômico das cidades é fortalecido.

Para isso, é necessária a instalação de bons sistemas de transporte coletivo, em harmonia com o meio ambiente, ciclovias, espaços para caminhar, adensamento com regiões povoadas e com uso misto do solo. Essas condições exprimem o fim do ciclo das cidades formatadas apenas para carros, sem investimentos em outras formas de transporte, com preocupação única de ampliar o espaço para estacionamento e construir mais avenidas. Essas cidades acabarão morrendo. Detroit é um exemplo. Os problemas de trânsito foram resolvidos, mas a cidade acabou despovoada.

É importante salientar a inclusão de forte linguagem de transporte público coletivo no texto do documento final da Rio+20, dentro de “Áreas temáticas e questões multissetoriais”, no Capítulo 5 – Estratégias de Ação e Acompanhamento: Transporte Sustentável, como se observa neste trecho:

132. Notamos que o transporte e a mobilidade são fundamentais para o desenvolvimento sustentável. O transporte sustentável pode reforçar o crescimento econômico e melhorar a acessibilidade. O transporte sustentável alcança uma melhor integração da economia ao mesmo tempo em que respeita o meio ambiente. Reconhecemos a importância do movimento eficiente de pessoas e bens, e acesso ao transporte ambientalmente saudável, seguro e acessível como um meio para melhorar a equidade social, a saúde, a resiliência das cidades, as ligações urbanorurais e a produtividade das áreas rurais. A este respeito, devemos levar em conta a segurança viária como parte de nossos esforços para alcançar o desenvolvimento sustentável.

133. Apoiamos o desenvolvimento de sistemas de transporte sustentáveis, incluindo eficiência energética de sistemas multimodais de transporte, sistemas de transporte público de massa, combustíveis limpos e veículos, bem como sistemas de transporte qualificados para zonas rurais. Reconhecemos a necessidade de promover uma abordagem integrada à formulação de políticas nos níveis nacional, regional e local para serviços e sistemas de transporte para promover o desenvolvimento sustentável. Também reconhecemos que as necessidades especiais de desenvolvimento do transporte para países em desenvolvimento sem litoral precisam ser levadas em conta ao estabelecer sistemas de transporte sustentáveis. Reconhecemos a necessidade de apoio internacional aos países em desenvolvimento a este respeito (UNITED NATIONS, 2012, p. 26).

Assim, embora se contate que em passado recente havia desconsideração do transporte nas discussões de sustentabilidade, nota-se a mudança pela sua importância registrada na Rio+20. O transporte passou a fazer parte de uma agenda positiva. Esse fator se deve a classe média global ter crescido e se tornado urbana. Desta maneira, caminhamos para um mundo com mais automóveis, que resulta em mais congestionamentos, poluição, enfim, com todos os desafios relacionados à questão. Por esse motivo, é vital responder a estes desafios de transporte e urbanização de maneira imediata, essencialmente pela constatação da dispersão das cidades brasileiras.

### **3.4. A dispersão das cidades em confronto aos espaços rurais**

Como pontuado em itens anteriores deste trabalho a expansão urbana é uma forma específica de ocupação do solo, que resulta na dispersão com baixa densidade (vazios urbanos) e a influência na eficiência da cidade, bem como se apresenta como um desafio a ser superado pela governança municipal.

Em decorrência do avanço sobre as áreas rurais (áreas “rurbanas”), a expansão urbana contribui para a perda de terras agrícolas e constitui uma das causas da perda de biodiversidade e da exploração dos recursos naturais, em detrimento dos ecossistemas agrícolas, pastagens e zonas úmidas. Por conseguinte, é uma ameaça à sustentabilidade dos territórios urbanos e agrícolas.

A realidade brasileira mostra que é difícil inverter a expansão urbana. Porém, esta pode ser controlada, orientada, coordenada e minimizada, principalmente, ao pensar no futuro da cidade em relação à provisão de alimentos, tratando de cadeias de produção/consumo locais e de menor dimensão.

Entre os eixos de debate sobre a crescente urbanização, encontramos o estabelecimento dos limites rural/urbano, que se diluem e se tornam fragmentados. Embora sejam definidos por instrumentos legais, aparecem como vários espaços “entre” os núcleos de urbanização.

A proposta de reflexão sobre fronteira remete à importância da integração entre o tecido urbano e os sistemas naturais, que atravessam as cidades como lugares privilegiados de intervenção e são reconhecidos como espaços de mediação, com possibilidade de criação de espaço público para estabelecimento de uma relação sustentável.

Verifica-se que o crescimento centrífugo e a urbanização da cidade requerem maior consumo de espaço e de recursos naturais. Portanto, a agricultura tem sofrido relevantes consequências, principalmente na disputa pelas oportunidades de trabalho e pelo mercado de solos, proveniente de pressões do setor imobiliário.

A figura 16 retrata o rápido crescimento urbano e industrial do século XIX, no ano de 1829.



**Figura 16** - Representação do rápido crescimento urbano e industrial do século XIX (1829)  
Fonte: Disponível em: <<http://www.historyhome.co.uk/peel/p-health/bricks.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

Outros fatores fortalecem as repercussões do avanço sobre o rural, como a redução ou degradação de solos com forte aptidão agrícola. A fragmentação e o isolamento das parcelas, que geralmente ocorrem nas franjas urbanas, conduzem a um maior parcelamento e à dispersão das propriedades (prédios rústicos), além de problemas de acessibilidade a elas, o que pode levar a uma perda da base econômica tradicional de uma dada região (BRYANT; RUSSWURM; MCLELAN, 1982, p. 107).

Várias são as consequências da redução da base agrícola, como a elevação dos custos de produção com reflexo no preço, a diminuição dos rendimentos do setor e a excessiva fragmentação da terra que torna inviável a atividade. Com a perda da rentabilidade econômica, o setor passa a apresentar clara vulnerabilidade, diante da especulação fundiária e imobiliária (BRABEC; SMITH, 2002, p. 255-256).

Diante da vulnerabilidade, ocorre um declínio do peso político e econômico das comunidades rurais, potencializando os efeitos da expansão urbana sobre a agricultura, sendo esta uma condição propícia à intensificação dos conflitos rural/urbano, entre eles, a que leva os agricultores internalizem algumas das externalidades negativas geradas pela agricultura (maus odores, ruído, resíduos, efluentes, etc.), sobretudo no setor da pecuária. Além disso, a proximidade aos meios urbanos resulta numa sujeição maior a todo o tipo de vandalismos (nas colheitas, nos equipamentos), acentuando ainda mais a ineficiência das explorações.

Os agricultores, diante dos efeitos especulativos causados pelo aumento da procura e maior preço da terra rural, passam a avaliar a oportunidade de venda de suas propriedades a se apropriar de mais-valias, por ação do mercado, condição que os desencoraja a investirem em novas tecnologias. Deixam de avaliar os efeitos de mercado pela proximidade do seu mercado de consumo e escoamento dos produtos, o que torna os custos de transporte mais baratos, o

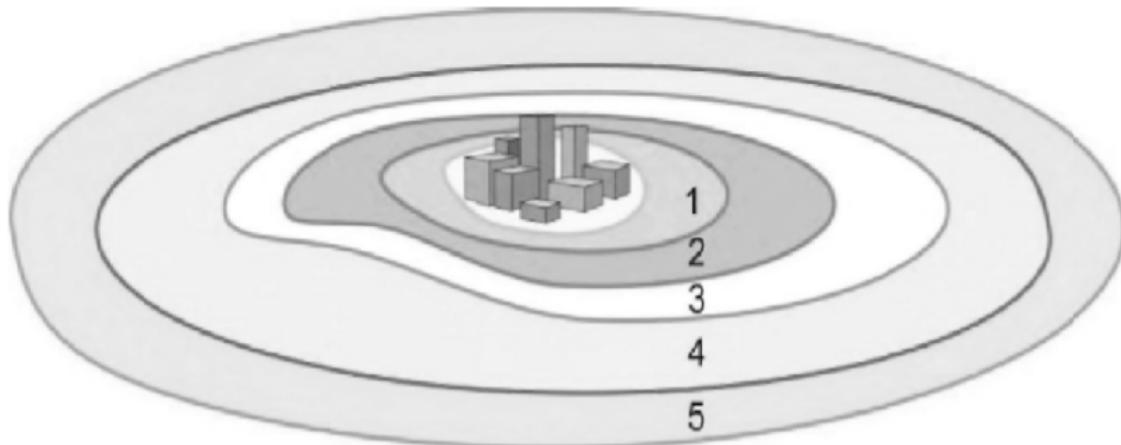
que pode ser considerado como uma vantagem locativa e que poderia torná-los mais competitivos, prescindindo inclusive de intermediários.

Tradicionalmente, o espaço rural, destinado ao mundo agrícola, tem como contraponto o espaço urbano. Embora, modernamente, estes espaços começassem a se tornar imprecisos, mais recentemente o meio rural, até por normativas legais, deixou de estar associado exclusivamente à agricultura.

Ressalta-se que o campo e a cidade são integrantes de um mesmo sistema econômico e social, com papéis interdependentes. Há uma divisão física, cultural e sociológica, mas que não os aparta. Ao contrário, os espaços rurais sempre tiveram uma relação especial com as áreas urbanas, já que estas eram, essencialmente, centros de consumo dos produtos agrícolas, mas também de prestação de serviços e fornecimento de bens à população agrícola. (BRYANT; RUSSWURM; MCLELAN, 1982, p. 5).

Salienta-se que, historicamente, os núcleos urbanos estão próximos de áreas e regiões dotadas com excelentes recursos naturais, que são utilizados para a alimentação e subsistência (recursos hidrológicos e agrícolas), para fornecimento de matérias-primas (ex. recursos geológicos/mineralógicos) ou mesmo para o lazer e recreio.

Neste estudo, tratamos dos espaços rurais sob a influência da expansão das cidades, transformados em “rurbanos”, face ao avanço do urbano sobre o rural. Mas existem áreas mais distantes dos núcleos urbanos que podem ser exclusivamente dedicadas ao mundo agrícola. Essa diferenciação de forma gradativa demonstra que, em torno dos núcleos urbanos, estabelecem-se anéis concêntricos sucessivos, que representam áreas cuja influência desse meio urbano sobre as práticas e usos do solo agrícolas é maior ou menor, consoante à distância e a esse centro (Figura 17).



Núcleo urbano;



1 Espaços rurais situados junto das zonas urbanizáveis (empreendimentos residenciais, actividades industriais e de lazer, agricultura intensiva);



2 Espaços rurais de atractivo turístico (áreas costeiras ou montanhas com presença de infraestruturas de lazer e alojamentos);



3 Espaços rurais com actividades diversificadas (agricultura e turismo rural, pequena indústria e artesanato);



4 Espaços rurais com actividades predominantemente agrícolas (capacidade de produção associada ao sector de transformação e comercialização agrícola ou agricultura tradicional);



5 Espaços rurais de difícil acesso (áreas montanhosas com bosque e actividades agrícolas, sujeitas ao despovoamento rural e agrícola).

**Figura 17** - Espaços rurais: tipologias (2008)

Fonte: Fernandes (2008, p. 113).

Verifica-se que, nos espaços rurais situados junto das zonas urbanizáveis, as pressões decorrentes do incessante processo de periurbanização são maiores e o avanço em direção a essas áreas afeta a produção local, mesmo porque nessas áreas existe uma agricultura mais frágil, pontuando-se que, no limite, a periurbanização insere-se nos espaços onde a agricultura está em vias de desaparecer totalmente. Nesses espaços pratica-se a denominada “agricultura periurbana” ou mesmo a “agricultura urbana” (DIRY, 1999, p. 85).

Em razão de ações de constrangimentos derivados do crescimento urbano, essa modalidade de agricultura, que tem um papel fundamental no abastecimento local, recebe as consequências do ato potencializadas, representadas pela redução da viabilidade econômica das atividades, pela degradação do meio ambiente e pela interferência nas próprias relações sociais entre cidade e campo.

Aspectos elementares não são observados no tratamento das áreas rurais, como: instrumentos de planejamento, que comportem políticas agrícolas e dificultem a reclassificação do uso do solo rural; criação de instrumentos legais de suporte à profissionalização das atividades rurais e do equilíbrio de taxação das terras; reforço da

relação entre cidade e campo, baseado na cooperação e coesão territorial; financiamento municipal, especialmente para as áreas agrícolas protegidas, fator que reforça a viabilidade econômica e fortalece a região; e, sempre que houver ações de avanço sobre o rural, a realização de estudo do impacto da ação em relação ao meio ambiente, a produção, ao mercado local e a atividade no contexto sistêmico.

Não iremos nos aprofundar neste estudo, mas Diry (1999, p. 14) afirma que “os estudos de espaços e paisagens rurais assenta, basicamente, em três variáveis importantes: o meio natural, as heranças históricas e a atuação dos intervenientes contemporâneos”. O meio natural deriva do tipo de solo e da morfologia do terreno, embora a progressiva artificialização dos modos de produção e os fortes melhoramentos nas técnicas agrícolas possam tornar os fatores físicos como “variáveis secundárias”. O fator histórico modifica os espaços e as paisagens rurais, imprimindo características que acabam por se perpetuar ao longo do tempo futuro. E as atuações contemporâneas dizem respeito, principalmente, às opções tomadas quotidianamente por quem vive e atua no mundo rural.

### **3.5. As dimensões sociais e espaciais da cidade**

Conforme já verificado neste estudo, o processo de crescimento urbano acontece em decorrência de dois fatores: aumento populacional e ocupação física territorial. O aumento populacional apresenta o desafio de possibilitar a demanda de infraestrutura a um menor custo, enquanto o padrão de expansão física das ocupações urbanas deverá ser entendido como um crescimento que ocorre com elevado custo social, refletindo impactos sobre as formas de reprodução social e a sustentabilidade ambiental.

Os fatores de crescimento urbano apontados resultam de processos distintos. Afinal, é necessária a expansão urbana para abrigar o crescimento populacional. Porém, o desafio deste século não é apenas suportar a pressão demográfica, mas reduzir a tensão entre crescimento populacional e expansão urbana, amoldando as formas urbanas a este nova condição (ANGEL, 2006).

Observa-se uma delimitação conceitual do campo de atuação das pesquisas urbanas, em face aos impactos decorrentes do processo de urbanização e do agravamento dos problemas sociais, identificada pela transferência de população de áreas tipicamente agrárias para as aglomerações urbanas. Percebe-se que a associação entre processo de urbanização e a industrialização limitou, em parte, a compreensão dos aspectos espaciais da urbanização. Conforme o pensamento de Soja: “A urbanização pode ser vista como uma de várias grandes

acelerações do distanciamento tempo-espacó que estenderam a escala das interações humanas, sem necessariamente destruir sua autonomia espacial” (SOJA, 1993, p. 186).

Nessa perspectiva, “o espaço ainda tende a ser tratado como fixo, morto e não dialético, e o tempo, como riqueza, a vida, a dialética e o contexto revelador da teorização social crítica”. Evidencia-se a necessidade de um exame na concretude das práticas capitalistas e abstrações ontológicas e da epistemologia moderna para se recuperar da valorização historicista para dar visibilidade ao espaço como referencial do ser social (SOJA, 1993, p. 147).

O estudo urbano no Brasil seguiu o paradigma da produção social do espaço. Este tem sido tratado como a expressão material do modo de produção, embora o debate sobre produção do espaço não tenha avançado sobre o consumo, a troca e a circulação desse “produto” social. Também pouco se disse a respeito dos efeitos do espaço sobre o social, fato que se deve ao peso insignificante dado ao espaço nestes estudos, para que pudesse ser tratado como uma variável relevante e eventualmente capaz de interferir nos processos sociais. É preciso, portanto, incorporar a dimensão espacial nos processos sociais para a compreensão mais ampla da sociedade (VILLAÇA, 1999). Corrêa também aborda essa questão:

A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é o resultado da “mão invisível do mercado”, nem de um Estado helegiano, visto como entidade supraorgânica, ou de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais. É consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros seguimentos da sociedade (CORRÊA, 2011, p. 43).

O espaço é inerente à existência humana. O homem produz o espaço por meio do trabalho. Portanto, aprofundar o entendimento dessa relação perpassa pela história e pelo desenvolvimento da sociedade, das forças produtivas, das relações de produção e cultura. O espaço não é autônomo, mas está inter-relacionado à sociedade. Logo, é concebido como materialidade social e tem no homem o sujeito da sua produção, razão pela qual a discussão deve ser procedida levando-se em consideração a sociedade. O espaço não é simplesmente organizado pela sociedade, mas sim, produzido por ela, por meio do trabalho (ABREU, 1994). Carlos corrobora esta linha de raciocínio:

O processo de produção do espaço fundado nas relações de trabalho entre homens e a natureza coloca-se como uma relação que deve ser entendida em suas várias determinações, econômica, política, social, ideológica, jurídica, cultural, filosófica. Tal processo tem na apropriação sua pedra de toque; esta aparece na instância jurídica, como propriedade privada, consubstanciando-se em dois momentos: o primeiro se refere à apropriação do processo real que determina a direção do

processo produtivo e se propala em todos os níveis da sociedade, e a outra, à apropriação do produto criado pelo capital (CARLOS, 2008, p. 23).

A cidade é entendida por meio de um processo de interação espacial urbano e as suas relações socioeconômicas, que formam um macro-sistema urbano desagregado, com suas atividades socioeconômicas complementares, irão definir os subsistemas urbanos (PALMA; KRAFTA, 2003).

A amplitude e a diversidade do fenômeno urbano são elementos fundamentais da transformação na maneira de entendê-lo e representá-lo. As soluções espaciais não são mais definidas em termos da melhor escolha. Além da busca que cada agente empreende na maximização do benefício pelo menor custo, são analisadas situações mais adequadas àquela realidade momentânea e local, considerado o histórico da posição comunitária (PALMA; KRAFTA, 2003).

A dinâmica espacial que origina as cidades está representada pelo processo contínuo de alocação de formas construídas, espaços adaptados e atividades sociais sobre um determinado lócus. O ajuste espacial é decorrente das forças, dos contrastes e dos privilégios, determinantes na diferenciação da maneira de ocupação, coordenadas pelos atores sociais, que agem sobre os elementos urbanos, ora provocando aglomeração de pessoas e concentração de atividades, ora dispersando as pessoas e descentralizando as atividades, estabelecendo, assim, a cada ação de transformação, um novo mapa de acessibilidade com seu quadro de beneficiários (PALMA; KRAFTA, 2003). De acordo com Carlos:

A análise do processo de produção do espaço urbano requer, portanto, a justaposição de vários níveis da realidade como momentos diferenciados da reprodução geral da sociedade, isto é, o da dominação política, o da acumulação do capital e o da realização da vida humana (CARLOS, 2011b, p. 70).

No tratamento da dinâmica espacial da cidade, sob a ótica e perspectiva da economia urbana, os vazios urbanos são decorrentes de fatores estruturais e da apropriação da renda da terra urbana. Aos fatores estruturais, atribui-se a polarização espacial inerente ao capital e a apropriação da renda da terra, pela retenção de porções do território pelo Estado ou por agentes privados. Essas condições justificam o crescimento da periferia, decorrente da inacessibilidade ao solo urbano, principalmente nas áreas centrais, e da prática imobiliária de preços elevados.

O contexto apresentado reforça o padrão centro-periferia, onde há o direcionamento dos recursos municipais, principalmente, para as áreas centrais, que são providas dos equipamentos públicos, o que resulta, por conseguinte, na marginalização das camadas sociais

que vivem na periferia, às margens do processo. Pela própria natureza da falta de políticas efetivas de controle do solo, as cidades, sob essa perspectiva, crescem em função dos interesses da maximização de lucro dos agentes privados e não a partir dos interesses coletivos (ABREU, 1994).

Nesse viés, para compreendermos as mudanças de valores e ressignificações que a sociedade contemporânea atravessa, é necessário introduzir o espaço produzido socialmente à soma dos valores e signos da sociedade moderna, para entendê-lo como parte das relações dialéticas entre espaço e sociedade. Portanto, é mais do que entender as transformações da economia para entender as novas formas de organização do território (GIDDENS, 1991).

Como evidenciado anteriormente no estudo, o crescimento das áreas urbanas, segundo o padrão de expansão periférica, não é recente. Contudo, novas formas espaciais que as ocupações urbanas passam a assumir, principalmente a partir do final do século 20, têm convergência aos padrões americanos, caracterizado pelo descompasso entre o crescimento da população urbana e a expansão das áreas urbanas.

### **3.6. O processo de segregação do espaço para ricos e pobres**

Com o avanço urbano para áreas distantes, denota-se que não existe racionalidade no processo de ocupação do solo e evidencia-se a segregação como um aspecto social importante, por resultar em qualidade de vida e convivência comunitária abaixo do desejado. Sobre o conceito de segregação, sabe-se que: “Segregação (*Segregation*) é o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área especial definida, em um gueto. É o processo de formação e de manutenção de um gueto” (MARCUS, 2004, p. 24).

A segregação é causada especialmente pela falta de acesso à terra urbanizada, decorrente da valorização resultante da especulação imobiliária. O solo urbano centralizado é inacessível para grande parte da população e resulta na segregação espacial. Isso leva a população sem acesso formal à centralidade a optar pela compra de terrenos a preços mais baratos ou pela via informal, por meio de invasões de terras. Assim, a população passa a ocupar áreas em locais cada vez mais distantes. Esses locais, na maioria das vezes, são inadequados ambientalmente e têm condições precárias de habitação (CLICHEVSKY, 1999).

O aspecto preponderante nessa relação seria – ao invés do estabelecimento de parâmetros legais, muitas vezes com caráter unicamente punitivos – o estabelecimento de regras claras do jogo, que contemplem a ocupação do solo. Esse processo possibilitaria uma

visão sistêmica da dinâmica, por parte dos atores envolvidos, resultando na redução de conflitos, haja vista a insuficiência do conhecimento dos sistemas urbanos existente entre os próprios envolvidos na sua formatação, agregada às diversas variáveis de difícil detecção e controle (PROJETODESIGN, 2001).

O comando dos sistemas urbanos somente é assegurado caso os recursos públicos sejam suficientes, mas isso não ocorre porque esses recursos são escassos e insuficientes. Portanto, cabe aos municípios o papel de negociador desses processos integrantes do planejamento urbano e que ainda deve coadunar os interesses coletivos e particulares (PROJETODESIGN, 2001).

A municipalidade, com o uso do princípio educativo, no papel de negociador, deveria orientar a iniciativa e o investimento privado para o uso da cidade de maneira igualitária, com a oferta de garantias para produção de habitação, financiamento e fiscais. Assim, possibilitaria a produção de unidades habitacionais com rentabilidade média, de maneira que conjugassem os interesses das duas partes: iniciativa privada e administração pública (PROJETODESIGN, 2001).

Com o enfoque do uso do princípio educativo, os vazios urbanos nas cidades passariam a ser vistos como oportunidade, não mais como algo que, por previsão legal, deva ser ocupado. Relevando que no campo da negociação sejam respeitados os benefícios e ônus resultantes do processo, o procedimento não tem que ser menos transparente, menos requalificador, menos positivo aos interesses coletivos e ao orçamento público, ou seja, não deve haver no processo uma desobrigação das responsabilidades, tanto da municipalidade como da iniciativa privada (PROJETODESIGN, 2001). Os espaços podem ser pensados da seguinte forma:

Para os excluídos, um lugar onde viver; para os setores médios, possibilidades de áreas verdes, equipamento, recreação etc.; para os que investem nas cidades, acesso a terra para novos usos emergentes; para o Estado vendedor de terra, possibilidade de obter recursos num momento de ajuste fiscal; para a cidade como um todo, reserva para assegurar sua sustentabilidade e racionalidade do capital social incorporado não utilizado (CLICHEVSKY, 1999, p. 347).

A escassez artificial de terra urbanizada provoca a valorização excessiva. O mecanismo de retenção utilizado pelo mercado imobiliário resulta na especulação, que torna o solo urbanizado inacessível e induz a segregação espacial. Este deslocamento da população, tanto pobre como rica, amplia a irregularidade fundiária pela conivência do poder público, por não haver interesse em mediar os conflitos sociais decorrentes destas ações.

O espaço urbano reúne os interesses dos agentes privados, do poder público, dos movimentos sociais, como forma de resistência contra a segregação do espaço residencial, com olhar no direito à cidade.

A amplitude desse processo dialético deságua no mercado imobiliário, que é a ligação determinante para o acesso à propriedade privada. A especulação imobiliária é o principal aspecto gerador da segregação, principalmente entre as classes de maior e de menor renda. São identificadas condições pontuais nesse processo, como: a renda associada ao lugar de moradia (determinada pelo preço da terra); local de moradia associado ao acesso à infraestrutura; e local de moradia associado ao acesso ao trabalho (OLIVEIRA, 1978).

Embora a segregação espacial assuma um forte caráter social, a sua relação com o custo da cidade é preponderante, haja vista que o deslocamento para a periferia, tanto da classe favorecida quanto do pobre, repercute substancialmente no orçamento do município. Senão para prover a infraestrutura no local da ocupação, deverá possibilitar o acesso a essas novas localidades.

A urbanização de status é caracterizada por terras bem localizadas e valorizadas por amenidades físicas, naturais ou socialmente produzidas, que se transformam em bairros seletivos, dotados de infraestrutura, que em parte é levada pela municipalidade, por meio da pressão exercida pelos proprietários (CORRÊA, 1995).

A urbanização popular se caracteriza por ser implantada em terrenos mal localizados, ou seja, em periferias sem amenidades, com inúmeros registros de agressão ao meio ambiente natural. Além disso, esses loteamentos tem a finalidade de extrair renda da terra, o que resulta em infraestrutura mínima - em muitos casos, sem nenhuma -, mesmo porque muitos loteadores não cumprem as leis que regulamentam o uso e parcelamento do solo (CORRÊA, 1995).

Esses empreendimentos são destinados à população de baixa renda, sendo a habitação construída ora pelo Estado, ora pelo sistema de autoconstrução. O Estado, ao intervir nesse processo com mecanismos assistencialistas, cria ou ratifica a segregação residencial (CORRÊA, 1995).

A segregação é um processo pelo qual há concentração em pontos geográficos de classes ou camadas sociais, sendo o mais conhecido tipo de segregação na América Latina a do centro-periferia. Dessa maneira, a região central da cidade, dotada de serviços urbanos, públicos e privados, é ocupada pelos grupos de alta renda e a periferia é ocupada predominantemente pelos excluídos, que vivem em locais longínquos, sem dotação de

infraestrutura básica, considerado o espaço como mecanismo de exclusão (VILLAÇA, 1998). A respeito dessa segregação, os autores a seguir discorrem que:

A estigmatização dos bairros e áreas onde se concentram os grupos pobres ou discriminados é, sem dúvida, uma dimensão central da “nova pobreza” que está crescendo em praticamente todas as cidades na era da globalização das economias. (CERDA; SABATINI; CÁCERES, 2004, p. 64)

A segregação residencial, produto da existência de classes sociais, remonta sua origem ao próprio aparecimento das cidades. Na realidade, origina-se do processo de organização social em áreas. Os grupos com renda mais elevada residem em imóveis caros, nos locais nobres da cidade, e os de baixa renda, em locais afastados sem infraestrutura e muitas vezes em condições precárias. O sintoma apontado para a inacessibilidade do grupo de baixa renda aos locais com melhores condições é atribuído à própria falta de renda, situação de grande parte da população. Mas outros fatores correlatos não podem ser abandonados, haja vista que eles são também inerentes ao processo, como: doenças, subemprego, baixo nível de escolaridade, desemprego, emprego mal remunerado, entre outros (CORRÊA, 1995). “Podemos concluir, então, que a segregação espacial opera como um ‘coringa’ ou recurso complementar que recorre os grupos sociais para manter suas identidades sociais em formação ou em risco” (CERDA; SABATINI; CÁCERES, 2004, p. 62).

Na criação da cidade, o Estado pode intervir como agente modelador do espaço urbano, por meio do planejamento, com o estabelecimento de núcleos urbanos. A tradição latino-americana remonta ao modelo das cidades do século XVI, descrito por Hasen (1979) como padrão típico da cidade brasileira, com os pobres na periferia, evidenciando o crescimento centro-periferia.

O Estado não tem demonstrado imparcialidade ao planejar seus investimentos. Cedendo a pressões das classes dominantes, escolhe as localidades interurbanas, onde estão os segmentos mais abastados, ou que poderão ser vendidas e ocupadas por eles. Afinal, é preciso valorizar as áreas, em detrimento aos locais onde estão instaladas as comunidades pobres, mais afastadas. Nesse processo, são gerados os espaços vazios com fins especulativos, além de o tecido urbano crescer para a periferia, pela excessiva valorização das regiões mais centralizadas (SPOSITO, 1992). De acordo com Lago:

A segregação espacial expressa, portanto, uma dualização sociopolítica resultante, em parte da fragmentação sociocultural da grande maioria da população. Como consequência, temos uma elite que atua em conjunto com o poder público local nos grandes projetos de restruturação urbana na área central, aprofundando a segregação espacial vigente (LAGO, 2000, p. 24).

Nesse contexto, o papel do Estado é preponderante, regulamentando e administrando remédios de controle, para evitar a segregação. Embora esteja incluída nos direitos individuais a serem protegidos pelo Estado, ela ocorre silente, como se fosse uma sansão tácita.

## CAPÍTULO 4

---

### Palmas: ontem e hoje

#### 4.1. A cidade de ontem, seu plano urbanístico original, sua implantação e ocupação

A Constituição Federal de 1988 autorizou a criação do estado do Tocantins, que foi instalado em janeiro de 1989 com a instituição do governo estadual. A sua sede provisória foi estabelecida na cidade de Miracema do Tocantins, escolhida na ocasião, para posterior aprovação pela Assembleia Constituinte de um local definitivo para sede do governo e a capital do Estado.

A criação do novo Estado gerou fortes expectativas econômicas para a região. As cidades existentes no então norte de Goiás não ofereciam condições para abrigar a nova capital; então, o governo estadual decidiu construir uma cidade moderna e funcional para abrigar a capital do Estado. Nessa perspectiva, foi criada uma comissão para construir a cidade a partir do plano urbanístico, que seria elaborado pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes. O plano urbanístico recebeu influência do conceito “novas cidades” das escolas francesa, inglesa e americana. Rodovalho relata que:

Em março de 1989, o então Governador cria, por decreto, a Comissão de implantação da Nova Capital do Tocantins (NOVATINS), presidida pelo deputado federal Eduardo Siqueira Campos e composta pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes. Estes fizeram uma viagem técnica às cidades planejadas construídas na França, Inglaterra e Estados Unidos a fim de colherem informações e subsídios para a elaboração do plano diretor da nova Capital (RODOVALHO, 2012, p. 73).

Por fatores estratégicos – geográfico, econômicos e políticos –, o Poder Executivo escolheu a área que abriga atualmente a cidade de Palmas, definida por um quadrilátero de 90 x 90 km, no centro geográfico do Estado e à margem direita do rio Tocantins, conforme indica Teixeira:

Estrategicamente, o governador Siqueira Campos identificou um quadrilátero de 90x90 km, situado no centro geográfico do Estado, como área geopolítica mais favorável à construção da capital. Determinou ainda a elaboração de estudos de pré-seleção de áreas para que a assembleia constituinte do Estado escolhesse a mais adequada (TEIXEIRA, 2009, p. 92).

Como medida administrativa, a cidade foi instituída pela Constituição Estadual de 1989 e criada pela resolução de nº 28, de 29 de dezembro de 1989, na ocasião, desmembrada do

município de Porto Nacional, englobando posteriormente as localidades de Canela, Taquaralto e Taquarussu do Porto.

Segundo Moraes (2003, p. 47), Palmas, a mais recente capital projetada no país, que foi construída no século XX, surgiu “como um importante núcleo urbano de transição entre o norte da Floresta Amazônica e o Centro-Oeste do cerrado brasileiro”.

O Estado, como agente principal da implantação da nova capital, passou a construí-la com recursos oriundos da venda de lotes, agregando ao valor da terra a força motora estatal do desenvolvimento da cidade, que se traduzia na economia pujante (Eldorado) e na promessa da construção rápida de uma infraestrutura básica. Teixeira completa que:

O agente principal de implantação de Palmas é, desde a sua origem, o Poder público, já que a cidade foi fundada por razões político-administrativas. Como capital do Estado, Palmas é, ao mesmo tempo, sede dos governos estadual e municipal. A função de governo é a principal força motora da criação e do desenvolvimento da cidade (TEIXEIRA, 2009, p. 97).

Assim, as desapropriações de terras que foram realizadas em alqueires (preço rural) fizeram o governo do estado se tornar um grande proprietário fundiário urbano e, ao mesmo tempo, um promotor imobiliário privilegiado. Os lotes passaram a ser comercializados (leilão e venda direta) em metros quadrados (preço urbano), com empresas do ramo imobiliário e particulares. “Com o avanço da urbanização, o Estado desapropriava terra rural e vendia terra urbana já valorizada pela ação governamental, estratégia que permitiu a formação de algum capital para investimento” (TEIXEIRA, 2009, p. 98).

Dessa maneira, previa-se que “o governo desapropriando áreas a preço rural, implantando a infraestrutura e vendendo a preço urbano, teria recursos que permitiriam a continuidade dessa operação, em tese” (RODOVALHO, 2012, p. 79).

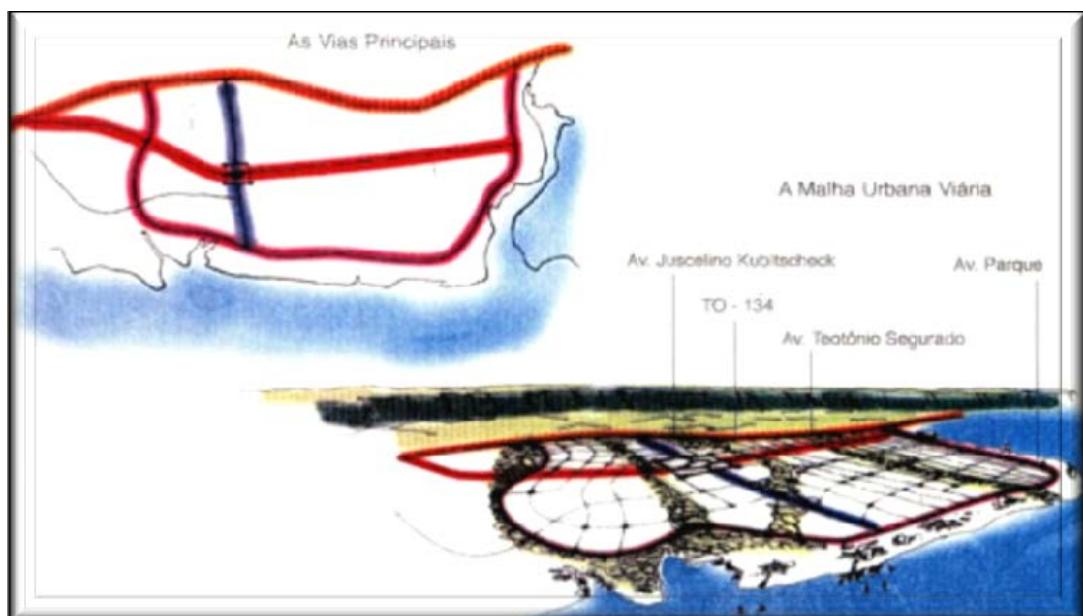
Importante salientar que parte das desapropriações realizadas à época não foram devidamente pagas pelo governo estadual. Em razão dessa falta de pagamento, o judiciário determinou, no ano de 2011, a devolução das terras aos proprietários originais, fato que causou sérios problemas fundiários na cidade, pois algumas das áreas haviam sido ocupadas.

Outro aspecto a ser evidenciado é que a promessa de infraestrutura básica não foi cumprida. Encontramos na cidade várias quadras da região central, vendidas pelo governo estadual, que não dispõem até hoje de pavimentação, esgoto e iluminação pública.

O próprio governo estadual deturpou o mecanismo de venda de terras para implantação de infraestrutura, na condição de detentor das glebas urbanas, e transformou o uso da terra em mercadoria política e em favor do mercado imobiliário, como atesta Rodovalho:

O mecanismo previsto pelo Grupo Quatro de desapropriação das terras rurais e venda posterior das terras urbanas por parte do Estado, arrecadando assim o diferencial para a implantação da infraestrutura da cidade, foi também deturpado a partir da adoção de políticas de doação de áreas, glebas e lotes com o uso da terra como mercadoria política e em favor do mercado imobiliário (RODOVALHO, 2012, p. 144).

O plano urbanístico da cidade de Palmas foi norteado à luz de dez princípios, dos quais mencionamos aqueles que estão relacionados ao estudo, para melhor compreensão da proposta original, formulada pelo Grupo Quatro. Na figura 18, pode ser observado o plano urbanístico original da cidade.



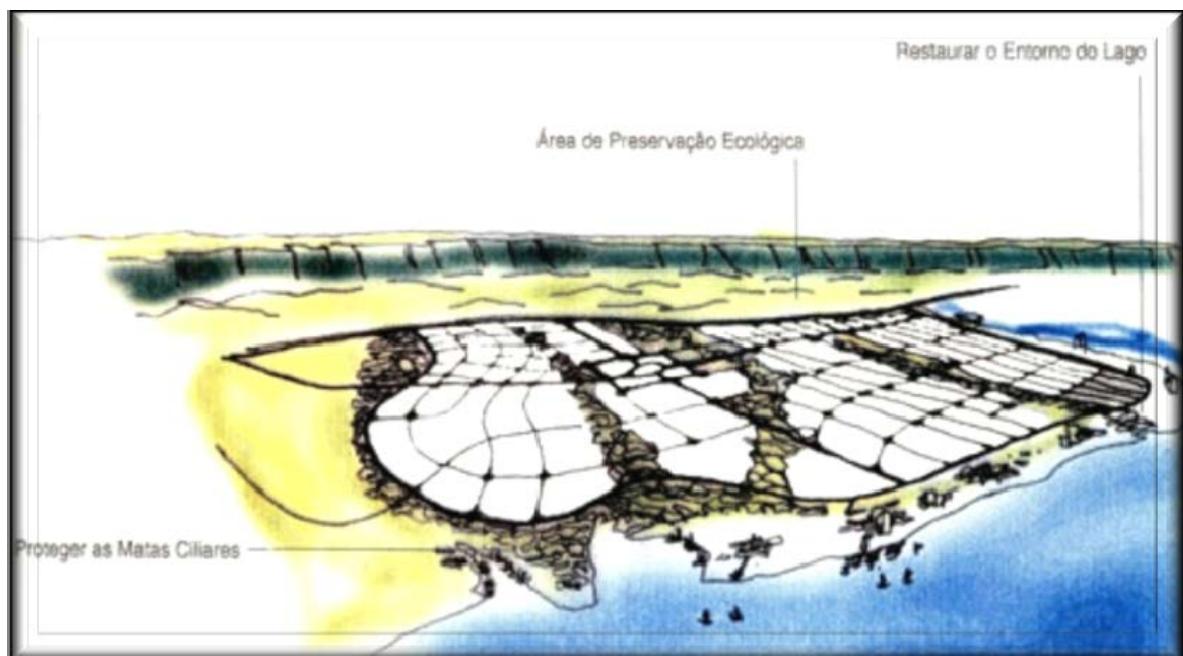
**Figura 18** - Palmas: malha viária do Plano Urbanístico original (1988)  
Fonte: Grupo Quatro (1988).

Esse plano foi elaborado em 1988, com a previsão de assentar uma população de dois milhões de habitantes, e se baseou em eixos viários ortogonais (vias arteriais e coletoras), que organizavam a ocupação em *super-quadradas* (de 700m x 700m), com ruas internas locais, podendo abrigar entre 8 a 12 mil habitantes. A densidade máxima prevista era de 300 habitantes por hectare. A sua área de extensão foi delimitada pela Serra do Carmo, ao leste, e o Lago da Usina Hidrelétrica Luiz Magalhães, a oeste, com tendência de expansão urbana Norte-Sul.

Ficou estabelecido, entre os princípios norteadores do plano urbanístico, que a cidade de Palmas tivesse as características de cidade tradicional, estruturada por Macro Malha Viária, que garantiria acessibilidade a toda cidade através da continuidade e conexão dos corredores e espaços públicos. A malha viária principal, com dimensão que varia entre 600 e 700 metros,

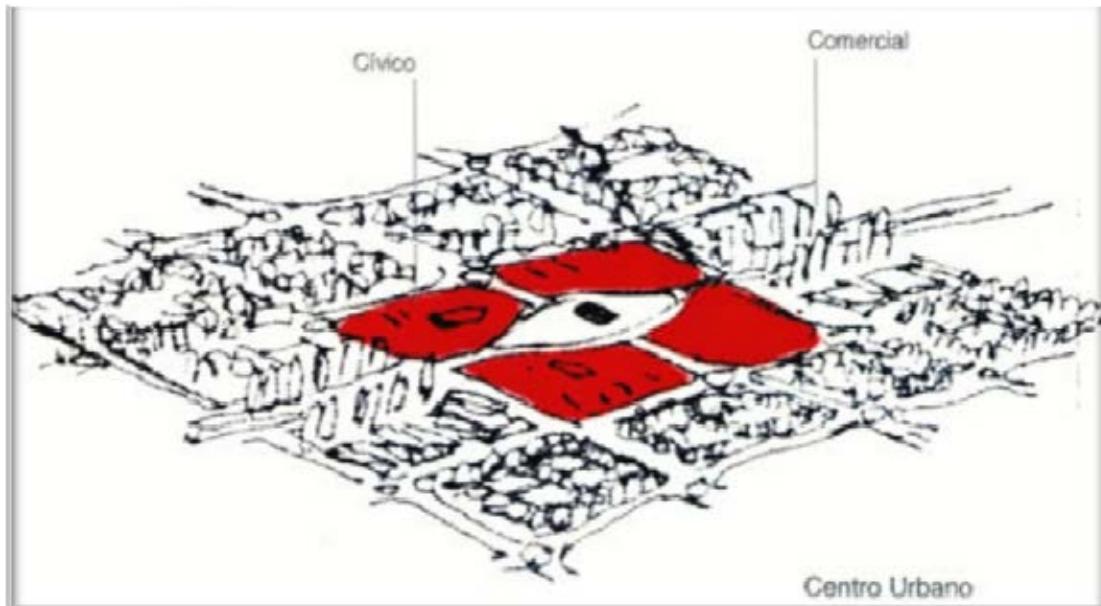
estruturaria o tecido urbano e definiria o bairro. As avenidas Leste/Oeste foram desenhadas para permitir visuais do Lago e da Serra do Lajeado, elementos geográficos referenciais da paisagem da cidade (SEGAWA, 1991).

Outro princípio norteador importante foi a proteção do ambiente natural. Os principais elementos definidores do desenho da cidade foram os fundos de vale dos ribeirões que nascem na Serra do Lajeado e atravessam transversalmente a área urbanizável. Estabeleceu-se que fossem transformados em parques lineares, para a preservação das matas de galeria, como medida de sustentabilidade da cidade (Figura 19).



**Figura 19** - Palmas: parques lineares e sustentabilidade ambiental (1988)  
Fonte: Grupo Quatro (1988).

O plano urbanístico objetivava articular a hierarquia entre os espaços públicos e privados, cívico e comercial, considerando a Praça dos Girassóis como centro cívico da cidade. Ela está situada na interseção das Avenidas JK e Teotônio Segurado, ponto de convergência de Palmas. O centro urbano deveria ter múltiplos usos. Esta proposta pode ser observada na figura 20.



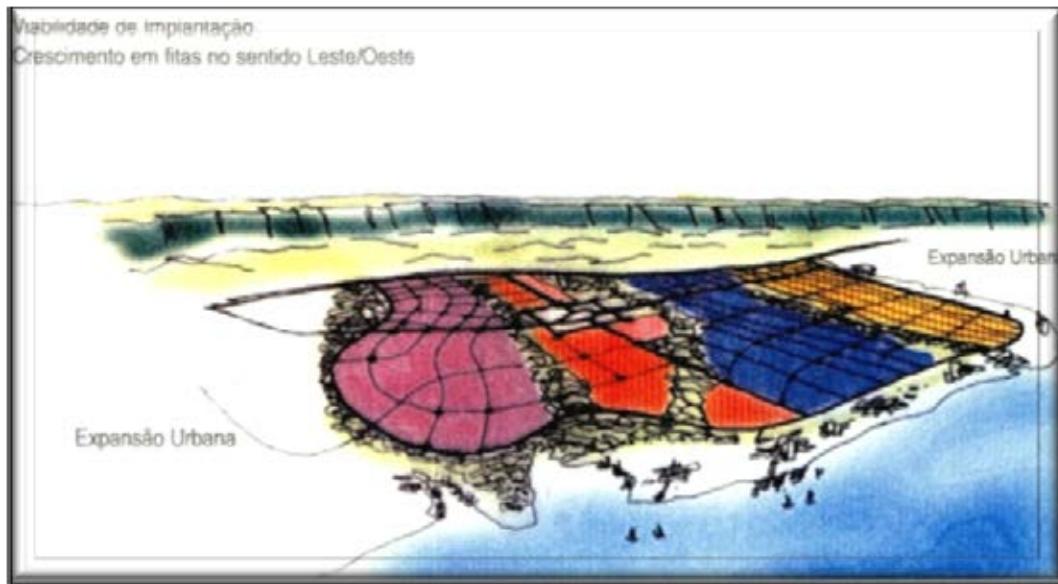
**Figura 20** - Palmas: espaços públicos e privados (1988)

Fonte: Grupo Quatro (1988).

O plano urbanístico de Palmas previa, como um dos princípios estabelecidos, a ocupação populacional por crescimento em fitas no sentido leste-oeste, adensando a região central. Assim, haveria um deslocamento interno à medida que ocorresse o crescimento populacional, não respeitado pelos gestores locais, como explica Teixeira:

A estratégia de implantação do plano previu uma expansão controlada da urbanização. Uma vez aberto o sistema viário básico, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, de acordo com a demanda por espaços exigida pelo ritmo do crescimento urbano. Isso permitia, em princípio, evitar a dispersão das frentes de urbanização pela área total prevista para a cidade, garantindo o aproveitamento racional e econômico da infraestrutura dos serviços públicos que avançaria, por assim dizer, em ondas (TEIXEIRA, 2009, p. 96).

Segundo os planejadores da cidade, do Grupo Quatro (1988), a previsão para a ocupação da cidade, a partir de 1989 e conforme o projeto original de 11.085 hectares, destinado a 1,2 milhão de habitantes, era de urbanização de 1.624 hectares inicialmente, área suficiente para acolher uma população de 120 mil habitantes até o quinto ano da fundação. Na projeção da época, Palmas teria 200 mil habitantes até o décimo ano, podendo chegar ao 15º ano com 800 mil habitantes, sem causar transtornos de ordem social, com a média de adensamento entre 300 a 350 habitantes por hectare. A proposta de crescimento de Palmas no sentido leste/oeste pode ser observada na figura 21.



**Figura 21** - Palmas: crescimento em fita leste/oeste (1988)

Fonte: Grupo Quatro (1988).

Mas a ocupação não ocorreu conforme a previsão dos planejadores. Constatase que “a estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual” (TEIXEIRA, 2009, p. 98). Outras etapas foram ocupadas simultaneamente. A própria área de expansão urbana sul, prevista para uso em 50 anos, ou após 70% da ocupação do plano básico, foi ocupada no terceiro ano da instituição da cidade. Nesse contexto, Rodovalho (2012, p. 124) elucida que: “Siqueira Campos, com sua perspicácia e experiência política, conquistou assim caminho livre para assumir a gestão da implantação e da construção da cidade de Palmas como o protagonista das decisões sobre a cidade”.

Atualmente a cidade possui uma excessiva mancha urbana de 35,63 quilômetros de dimensão, 4.127,81 hectares de espaços vazios detectados no perímetro urbano e a reduzida população de pouco mais de 200 mil habitantes. Vale lembrar que a projeção inicial apontava, para o 15º ano, uma população de 800 mil habitantes e principalmente uma baixa densidade populacional do município de 1,02 habitantes por hectare (BAZOLLI, 2009).

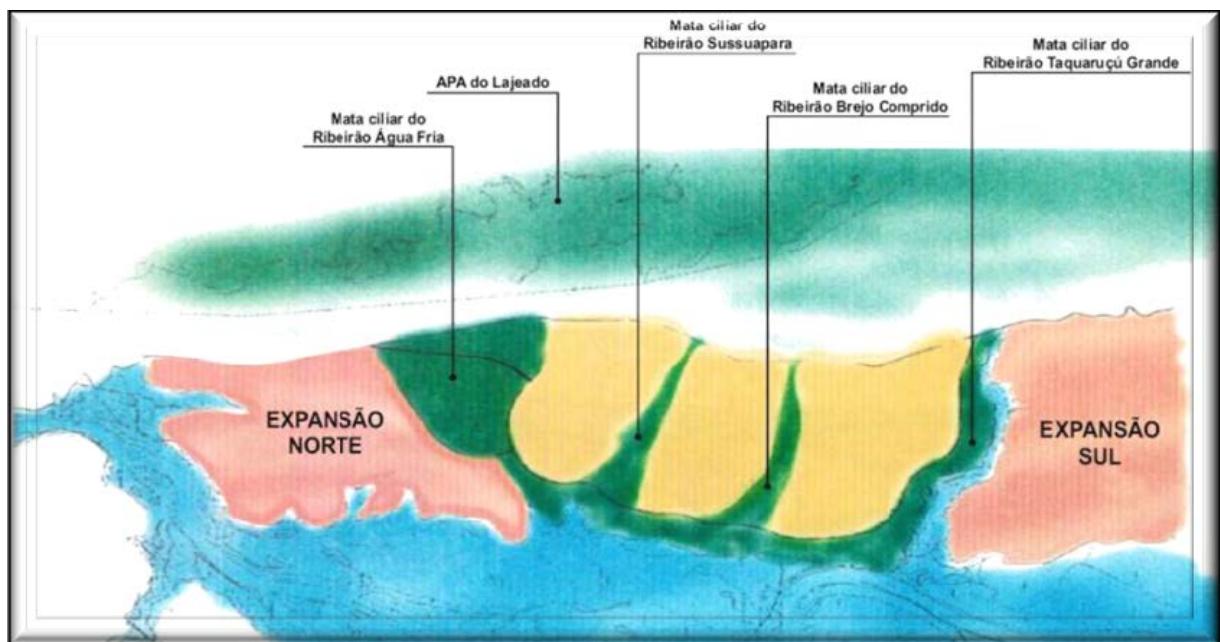
Os planejadores reservaram duas áreas que seriam utilizadas para a expansão da cidade, condicionadas à ocupação de 70% do plano básico ou à meta de ocupação em 50 anos. Dessa maneira, foi instituída a área de expansão norte, assim definida pela Lei Municipal nº 022, de 02 de novembro de 1989:

A área de expansão norte limita-se a oeste e a norte pela cota 212 (cota estimada de inundação da futura barragem Lajeado), a leste pela Rodovia 134 até o encontro com a Avenida m3, seguindo por esta até o Ribeirão Água Fria, indo então até a cota 212 onde teve início esta descrição. Área de 4.625.000 ha. (RODOVALHO, 2012, p. 88).

Na mesma Lei Municipal foi instituída a área de expansão sul:

A área de expansão urbana sul limita-se a oeste e a norte pela cota 212 (cota estimada de inundação da futura barragem Lajeado), a leste pela Rodovia TO 134 e a sul pelo limite do município de Palmas, indo até a cota 212 onde teve início esta descrição. Área de 4.869.000 ha. (RODOVALHO, 2012, p. 88).

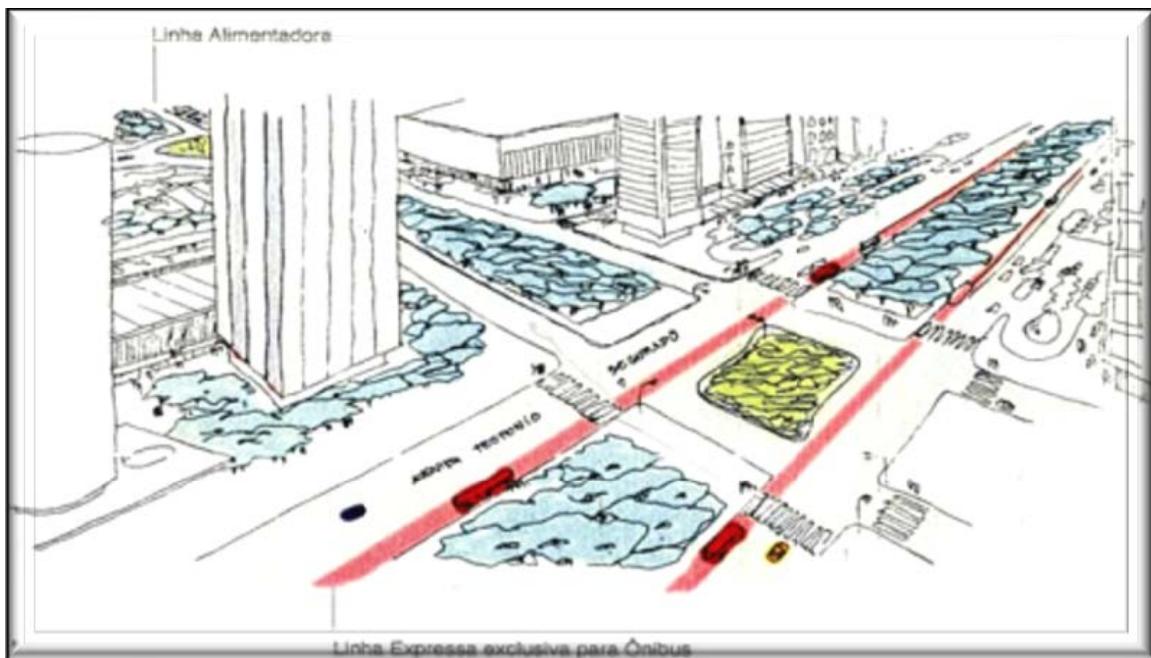
Essas áreas definidas em lei foram reservadas para a futura expansão da cidade, fazendo com que Palmas tivesse um potencial para conter uma população superior a dois milhões de habitantes. É importante salientar que os recursos hídricos e a proteção de suas matas de galeria foram elementos determinantes para a configuração urbanística do macrozoneamento e do desenho da cidade, considerado um avanço no planejamento do território. Observa-se que a bacia hidrográfica insinua a organização do território. Na figura 22, estão retratadas as áreas de expansão urbana de Palmas, de acordo com proposta do Grupo Quatro.



**Figura 22** - Palmas: áreas de expansão urbana (1988)  
Fonte: Grupo Quatro (1988).

Outro importante princípio abordado no planejamento urbanístico da cidade e discutido neste trabalho está relacionado à eficiência do transporte urbano e ao seu baixo custo operacional. O plano garantia a implantação de linha expressa na Avenida Teotônio Segurado,

alimentada por linhas de sentido leste/oeste ou vice versa. Esse sistema permitiria, no futuro, a implantação de transporte de massa com a criação de um eixo de adensamento. O eixo de transporte urbano proposto para Palmas pode ser verificado na figura 23.



**Figura 23** - Palmas: eixo de transporte urbano (1988)

Fonte: Grupo Quatro (1988)

Teixeira esclarece que:

A Avenida Teotônio Segurado foi programada para abrigar grandes equipamentos públicos, comércio e serviços geradores de muito tráfego, como hospitais, sede da polícia, hotéis, shopping centers, supermercados, edifícios de apartamentos, etc. Devido ao tipo de uso previsto para esse eixo e sua posição no conjunto do sistema viário da cidade, a Avenida Teotônio Segurado deverá se consolidar, como já vem ocorrendo, como um grande corredor de transporte coletivo de Palmas (TEIXEIRA, 2009, p. 96).

Mesmo sendo criada em 1989, a consolidação efetiva da cidade ocorreu somente em janeiro de 1993, com a posse, resultante da primeira eleição local, dos membros do legislativo e do prefeito da capital, momento do surgimento de leis, regulamentos, normas e ordenamentos municipais que tratavam de impostos, do uso e ocupação do solo urbano e das demais normas atinentes à regulamentação urbanística necessária.

Como fica claro no plano urbanístico da cidade, a estratégia de ocupação previa uma expansão controlada da urbanização. Assim, a partir do sistema viário básico, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, de acordo com a demanda por espaços, exigida pelo ritmo do crescimento urbano. Isso permitiria, em princípio, evitar a dispersão das

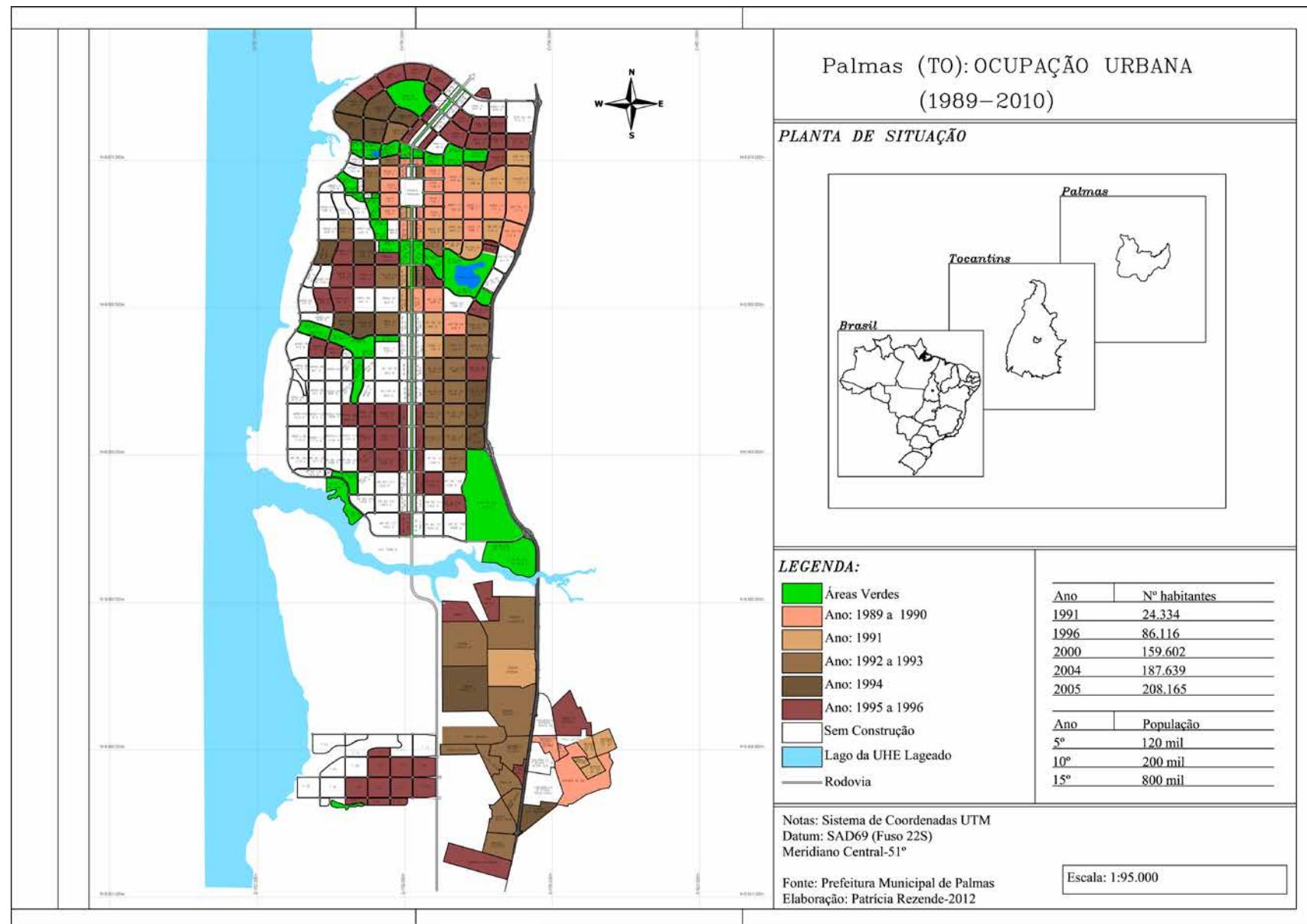
frentes de urbanização pela área total prevista para abrigar a cidade, garantindo o aproveitamento racional e econômico da infraestrutura dos serviços públicos. Porém, o mercado imobiliário de Palmas não respeitou as diretrizes do plano urbanístico que hoje cresce de forma desordenada.

O processo inicial da ocupação de Palmas se deu pelas vendas de lotes a particulares, por doações e leilões de áreas públicas, realizados pelo governo estadual, com titulação provisória baseada no princípio legal da retrovenda – que estabelecia o prazo de três anos para o beneficiário parcelar ou construir na área, ou se aplicaria a penalidade da retomada do bem pelo Estado (MORAES, 2003). Como princípio teórico e ser respeitado, a iniciativa seria uma medida salutar, pois a retrovenda contempla no seu bojo a função social da propriedade; porém, no caso de Palmas, ainda existem, desde essa época, imóveis que não foram ocupados e não sofreram o legítimo processo de retomada.

Embora o debate sobre a ocupação de Palmas tenha um forte apelo no plano urbanístico, pode-se detectar que o planejamento urbano não foi o problema central, mas sim, a falta de vontade política e de coragem dos gestores municipais em quebrar um ciclo de dominação. Afinal, não é possível entender esse processo de segregação espacial se o governo é o detentor de grande parte das glebas urbanizadas e vazias da região central da cidade. Também se encontra fatia considerável de áreas, nas mesmas condições, nas mãos de empreiteiras que receberam esses imóveis em dação de pagamento para realização de obras de infraestrutura na cidade, na ocasião de sua implantação (HIRAO, 2009, p. 6).

Outro aspecto relevante para a ocupação desordenada da cidade (Mapa 4) foi o abandono do planejamento urbanístico pelos governantes, que adotaram uma política de reserva de terra na sua região central. Dessa maneira, no ano de 1991, dois anos após a sua fundação, foi iniciada a expansão da cidade para fora do seu plano original, de 11.085 hectares, a partir da criação dos Bairros Jardins Aurenys, o que pode ser explicado assim:

Esse processo deveu-se, em grande parte, a políticas de governo deliberadamente de segregação da população mais pobre, antecipando uma forma de organização do espaço urbano que o mercado imobiliário, por si só, talvez só pudesse construir ao longo de muitos anos. O resultado desse processo implicou uma baixa densidade na ocupação do solo, com impactos negativos nos custos de implantação da infraestrutura urbana (TEIXEIRA, 2009, p. 98).



A citada expansão para fora do plano da cidade, promovida pelo governo estadual, passou a ocorrer com frequência. No ano de 2002, destinou área distante a 25 quilômetros da cidade, no bairro do Taquari, para uso e construção de habitação popular. Nesse local ainda não há infraestrutura básica. Verifica-se que, desde a implantação da cidade, o governo e a iniciativa privada criaram espaços distantes, um para atender a demanda social e outro para obter lucro imobiliário.

A iniciativa privada, em 1991, aprovou 3.434 lotes residenciais no extremo sul da cidade e fora do plano original, com lotes médios de 360 metros quadrados. São os seguintes loteamentos: Santa Helena, com 440 lotes; Jardim Santa Bárbara II, com 235 lotes; Jardim Sônia Regina, com 428 lotes; Jardim Bela Vista, com 781 lotes; Jardim Paulista, com 926 lotes; Jardim Paulista II, com 624 lotes (BAZOLLI, 2009). Na tabela 4, é possível verificar o número de lotes para cada uso (residencial, comercial, chácaras) em cada um dos loteamentos supracitados.

| Loteamento              | Residencial | Comercial | Chácaras | Total |
|-------------------------|-------------|-----------|----------|-------|
| Jardim Santa Helena     | 389         | 33        | 18       | 440   |
| Jardim Santa Bárbara II | 182         | 35        | 18       | 235   |
| Jardim Sônia Regina     | 269         | 147       | 12       | 428   |
| Jardim Bela Vista       | 563         | 201       | 17       | 781   |
| Jardim Paulista         | 608         | 318       | 0        | 926   |
| Jardim Paulista II      | 455         | 169       | 0        | 624   |
| <b>Total Geral</b>      | <b>3434</b> |           |          |       |

**Tabela 4** - Palmas: lançamento de loteamentos (1991)

Fonte: Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Palmas/TO (1991).

Dessa maneira, a partir do ano de 1992, a expansão periférica se fortaleceu e não pôde mais ser contida. Esse avanço rápido e inconsequente provocou o nascimento de um nova *urbe*, apartada e fora da cidade nova de Palmas, à margem da região central urbanizada.

Esse processo de crescimento pode ser constatado, principalmente, pela criação dos Jardins Aurenys I, II, III e IV, em 1991, além do surgimento de vários loteamentos - oficiais, clandestinos e irregulares -, principalmente na região Sul da cidade, locais previstos para ocupação em 50 anos.

O mercado imobiliário e o Estado determinaram e continuam a determinar atualmente a forma do crescimento da cidade por diversos caminhos, entre eles, com a criação de

loteamentos que são implantados de acordo com interesses político, social e especulativo, tal como expõe Teixeira (2009, p. 97): “Todavia o processo de gestão da implantação da cidade por parte do governo foi orientado principalmente por questões políticas em detrimento das orientações do plano diretor”.

A cidade de Palmas refletiu, pela ação de seus governantes, o modelo latino americano de ocupação espacial, caracterizado pelo avanço do urbano sobre o rural, tendo o Estado entregue aos proprietários dos espaços agrourbano um verdadeiro presente, a valorização por leis e decretos.

Com o uso desse modelo, atualmente, a cidade de Palmas concentra o núcleo rico ou classe dominante no seu plano urbanístico, correspondente à região central, e os pobres ou o proletariado foram e continuam a ser expulsos para locais distantes, mesmo a medida indo contra o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade. O governo, até hoje, continua a reter terras de propriedade do Estado para especulação imobiliária, fato que deveria levá-lo à responsabilização civil, com a aplicação da Constituição Federal e de leis ordinárias pertinentes (CYMBALISTA, 2010, p. 6).

O Estado se configurou e assumiu integralmente o papel de especulador imobiliário, desde a implantação da cidade, pelo mecanismo de regulador de estoque de terras. Dessa maneira, promove a retenção especulativa com vistas à escassez, uma condição que estabelece a valorização artificial das quadras em que haja interesse de promover venda futura. Segundo Segawa:

O mecanismo baseia-se no conceito de especulação: alguém mantém um estoque e o libera na medida em que o preço esteja regulado. O Estado só precisava manter o estoque. A ideia era que o resto da tarefa fosse repassada para a iniciativa privada.

[...] Está escrito, nos princípios do plano que o governo não ia especular sobre a terra - haveria vários mecanismos para o poder público participar e se beneficiar dessas operações – mas está especulando. O governo se sentiu como um grande loteador e trata Palmas como um loteamento, não como uma cidade. Esse não é o papel dele (SEGAWA, 1991, p. 107).

Em Palmas, esse modelo de avanço das áreas urbanas sobre as áreas rurais tem garantido aos proprietários desses empreendimentos elevados ganhos monetários por longos anos. Isso se deve, inicialmente, à alta remuneração pela simples transformação de rural em urbano, seguida pela retenção da terra na espera de sua valorização em face ao recebimento da infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, que estão sendo implantados pela municipalidade (recursos públicos), por pressão da comunidade local.

Destarte, enquanto houver pressão sobre o preço da terra nas áreas centrais, haverá garantia da comercialização dos lotes afastados pelo seu baixo valor, em relação à região central, por tornarem-se mais acessíveis às classes menos favorecidas.

A dinâmica de ocupação da cidade tem contribuído também para a formação de favelas e o surgimento de habitações precárias, condições estas que resultam no aumento do custo de urbanização, em razão das ocupações irregulares. Constatou-se, em levantamento realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), em 2012, a existência de 2.949 áreas irregulares em Palmas. Tais ocorrências estão localizadas em áreas públicas municipais, áreas verdes e loteamentos clandestinos. Estima-se que existam mais de 15 mil pessoas vivendo nestas áreas, algumas delas consideradas áreas de risco. Nas palavras de Teixeira:

Houve invasões em áreas públicas e privadas, em áreas industriais e em área de preservação ambiental, como resultados marginais do processo de urbanização. Os abrigos provisórios de lona plástica foram se constituindo na marca dos que não encontravam acesso fácil ao mercado imobiliário. Hoje, procura-se contornar essas invasões com o mínimo de tensões sociais, buscando-se inclusive preservar algumas diretrizes gerais do plano diretor da cidade (TEIXEIRA, 2009, p. 99).

Em análise acerca da situação apresentada, constata-se que o poder público municipal deverá propor ações urgentes para solucionar o problema de ocupações irregulares, pois a situação tem causado sérios problemas ambientais, principalmente, ao avançar para áreas próximas a mananciais. Há ainda o elevado custo de implantação de infraestrutura necessária para atender locais ocupados e distantes a mais de vinte quilômetros da região central da cidade.

Os aglomerados urbanos precários e irregulares em Palmas ocupam área significativa da cidade. Se não houver ações concretas do município, no sentido de buscar solução para o problema, o crescimento populacional gradativo dessas áreas poderá provocar a formação de grandes favelas, como ocorreram em outras cidades mais antigas.

#### **4.2. A cidade de hoje: contextualização das funções básicas**

Com a finalidade de relacionar o território com as funções da cidade, ao tratar da cidade de hoje, entende-se necessário mostrar fatores que interferem na qualidade de vida da população. Dessa maneira, apontaremos um breve diagnóstico sobre a economia, o transporte, a habitação, a educação e a saúde.

#### **4.2.1. Nível geral de desenvolvimento econômico de Palmas**

A População Economicamente Ativa compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada. No Estado do Tocantins, o último censo registrou 630.430 pessoas ativas e 499.287 não ativas. Em Palmas, foram 127.475 ativas e 61.157 não ativas. Estes dados mostram que o estado do Tocantins tem a PEA de 45,57% e Palmas, 55,83%. O indicador estadual é próximo à média nacional, que é de 46,70%; já Palmas excede o percentual, demonstrando o potencial da sua força de trabalho local (IBGE, 2010).

O desenvolvimento social indicado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem o objetivo de oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento humano sustentável se constitui no alargamento das liberdades substantivas das pessoas do mundo atual, mas observados os esforços para evitar o risco de comprometer as das gerações futuras.

O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano e por si só não constitui o verdadeiro catalisador destas transições. Verifica-se que os rendimentos e o crescimento econômico explicam, em grande parte, as emissões, mas a relação também não é determinista. Portanto, detecta-se que interações complexas entre forças vastas alteram os padrões do risco, como a exploração em escala comercial e de subsistência. Assim, as políticas e o contexto político têm uma importância fundamental nesta avaliação.

No Brasil, o IDH em 2011 era de 0,718 (médio) (PNUD, 2012). O último IDH-M publicado com base no Censo de 2000 mostrou que em Palmas é de 0,8 (médio). Com a mesma base, o índice de Gini, em 2003, revelou o indicador 0,47. Considerando que, nesse período, a cidade ainda estava no momento de instalação, entende-se que será possível proceder a uma avaliação criteriosa somente com novos trabalhos, a partir do Censo de 2010.

A função do IDH é permitir às Nações Unidas sinalizar aos governantes dos diversos países e regiões em desenvolvimento a proposição de que buscar crescimento não é sinônimo exclusivo de fazer aumentar o Produto Interno Bruto. Esse debate global tem inserido no item desenvolvimento a melhoria das condições de saúde e educação da população, como parte fundamental desse processo.

O principal pressuposto nesse debate é não atrelar o progresso de um país ou município apenas aos recursos econômicos que possuem ou mesmo à aplicação desses recursos somente em atividades econômicas, mas também, com um olhar na saúde pública, na qualidade dos

serviços médicos e na educação. Vale salientar que os recursos não devem considerar somente a disponibilidade (quantitativo), mas também a qualidade. Da mesma maneira, é necessário conhecer as condições de trabalho, quais direitos legais e políticos usufruem seus cidadãos, que liberdades possuem para conduzir suas relações sociais e pessoais, como se estruturam as relações familiares e entre os gêneros e como essas estruturas promovem ou dificultam outros aspectos da atividade humana.

#### **4.2.2. Produto Interno Bruto (PIB) de Palmas**

No campo econômico, Palmas mostra importante evolução do seu Produto Interno Bruto (PIB) impulsionado principalmente pela construção civil. Verifica-se que a Capital tem acompanhado o ritmo do Estado do Tocantins, que embora apresente uma média local e regional significativa, ainda representa apenas 0,3% na participação na economia nacional. A tabela 5 traz informações sobre o Produto Interno Bruto (PIB) de Palmas, com o valor total convertido em milhões de reais. A referência temporal é o ano de 2010.

Entre os motivos atribuídos à evolução do PIB local, destacam-se investimentos como a instalação do Capim Dourado Shopping, o pátio multimodal da Ferrovia Norte-Sul (localizado no município de Porto Nacional, às margens da TO-080), eixos rodoviários, aeroviários e hidroviários e as filiais das redes de hipermercados: Atacadão, Makro, Extra e Assaí.

| Ano  | Agropecuária | Indústria | Serviços  | Produtos | Total (%) | Evolução (%) |
|------|--------------|-----------|-----------|----------|-----------|--------------|
| 1999 | 7.422        | 4.853     | 355.483   | 61.728   | 0,43      | 0            |
| 2000 | 5.568        | 75.061    | 496.006   | 83.695   | 0,66      | 53,75        |
| 2001 | 6.881        | 192.970   | 575.009   | 124.283  | 0,90      | 36,16        |
| 2002 | 9.193        | 322.126   | 724.301   | 169.706  | 1,23      | 36,27        |
| 2003 | 18.419       | 322.077   | 764.996   | 162.318  | 1,27      | 3,47         |
| 2004 | 15.629       | 445.201   | 876.190   | 183.559  | 1,52      | 19,94        |
| 2005 | 19.278       | 522.303   | 973.831   | 199.620  | 1,72      | 12,79        |
| 2006 | 15.118       | 494.139   | 1.151.566 | 272.657  | 1,93      | 12,73        |
| 2007 | 12.939       | 511.463   | 1.419.939 | 314.564  | 2,26      | 16,83        |
| 2008 | 20.431       | 611.758   | 1.607.249 | 374.508  | 2,61      | 15,71        |
| 2009 | 20.727       | 690.495   | 1.863.616 | 389.392  | 2,96      | 13,40        |

**Tabela 5** - Palmas: Produto Interno Bruto (PIB) total convertido em milhões de reais (2010)  
Fonte: IBGE (2010).

A estrutura empresarial da cidade é constituída, essencialmente, por microempresas (83,7% do total), seguidas pelas pequenas (14,4%) e pelas médias e grandes (somente 1,9%). Das microempresas, 57,33% são de serviços, 34,59% são de comércio e apenas 7,87% são indústrias. Os gestores públicos da esfera estadual e municipal têm realizado esforços para instalar um parque industrial na cidade, oferecendo atrativos. Mas a principal dificuldade apontada pelos empresários pretendentes é o elevado custo da energia elétrica, não justificada pela Usina Hidrelétrica Luiz Antônio Magalhães, que se encontra a 50 quilômetros de Palmas, no município de Lajeado do Tocantins, e exporta energia para outras localidades do território nacional (PALMAS, 2011).

Frise-se, porém, que a economia local ainda se encontra em estágio de dependência da administração pública, seja federal, estadual e municipal, pois esta representa 63,7% da estrutura de emprego local. Palmas, além de padecer dos problemas urbanos já apontados, tem elevado índice de desemprego, baixos salários e alto custo de vida. Todos esses fatores apontam para um estágio de preocupação.

A Associação Comercial de Palmas, em encontro realizado no mês de maio de 2010, apontou problemas que dificultam o desenvolvimento empresarial local, como: alta rotatividade de empregados; falta de mão de obra qualificada; despreparo técnico e administrativo dos empresários; inexistência de banco de dados com informações acerca do

mercado local; inexistência de profissionais para atuar em determinadas áreas; falta de visão sistêmica e de longo prazo dos empresários; concorrência assimétrica pela mão-de-obra qualificada praticada pelas empresas nacionais instaladas na cidade e a desconexão da economia local com as políticas municipais de desenvolvimento.

O mercado consumidor mais importante do estado do Tocantins se localiza em Palmas. Nos dois últimos anos pesquisados, 2009 e 2012, a cidade apresentou elevado Índice de Potencial de Consumo (IPC), quando comparado aos dos importantes municípios de Araguaína e Gurupi, e se mantém como a primeira cidade no ranking estadual (Tabela 6).

| <b>Município</b> | <b>Anos</b> |                |             |                |             |                |             |                |
|------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
|                  | <b>2009</b> | <b>Ranking</b> | <b>2010</b> | <b>Ranking</b> | <b>2011</b> | <b>Ranking</b> | <b>2012</b> | <b>Ranking</b> |
| Palmas           | 0,1277      | 116            | 0,1197      | 117            | 0,1356      | 109            | 0,1595      | 88             |
| Araguaína        | 0,0512      | 284            | 0,0503      | 272            | 0,0665      | 220            | 0,0766      | 191            |
| Gurupi           | 0,0381      | 370            | 0,0391      | 350            | 0,0355      | 386            | 0,0447      | 322            |

**Tabela 6** - Palmas, Araguaína e Gurupi: Índice de Potencial de Consumo - IPC (2009-2012)  
Fonte: Índice de Potencial de Consumo Marketing (2012).

O potencial de consumo em Palmas chegou a R\$ 4,3 bilhões em 2012. Isso representou 0,0007% do consumo nacional e 0,27% do estadual. Embora haja significativa desproporção ao se estabelecer um comparativo com o consumo nacional, essa condição foi responsável, ao menos em parte, pela expansão dos negócios na capital tocantinense, fator que se deve à expectativa do crescimento econômico da capital. Pondera-se que ainda há ingerências da gestão pública detectadas ao se discutir o tema sobre a expansão empresarial, como as informações que não são disponibilizadas aos empresários.

#### **4.2.3. Salários médios de Palmas**

Com 5.442 unidades locais, Palmas têm salários médios, em 2008, de 3,7 salários mínimos (Tabela 7). Pode-se constatar que a administração pública, que representa 63,7%, da estrutura de emprego local, tem o salário médio acima da média, de 4,9 SM. Destaca-se, porém, em análise das atividades locais, que a construção civil e as atividades imobiliárias, a primeira responsável pelo crescimento do PIB e a segunda responsável pela pressão sobre o mercado de solo, mantêm salários abaixo da média, respectivamente, 2,0 SM e 1,7 SM (IBGE, 2010).

| Atividades econômicas   | Núm. de unidades locais | Pessoal ocupado |             | Salários e outras remunerações | Salário médio mensal |
|---|-------------------------|-----------------|-------------|--------------------------------|----------------------|
|   |                         | Total           | Assalariado |                                |                      |
| Palmas  | 5.442                   | 108.901         | 103.166     | 1.994.346                      | 3,7                  |
| Atividades primárias <sup>1</sup>                                 | 32                      | 95              | 66          | 384                            | 1,1                  |
| Indústrias extractivas  | 17                      | 119             | 99          | 1.262                          | 2,4                  |
| Indústrias de transformação                                       | 320                     | 2.359           | 1.984       | 20.694                         | 1,9                  |
| Eletricidade e gás  | 13                      | 483             | 473         | 16.825                         | 6,7                  |
| Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação  | 10                      | 1.747           | 1.727       | 31.867                         | 3,5                  |
| Construção  | 284                     | 2.559           | 4.203       | 43.890                         | 2,0                  |
| Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas        | 2.449                   | 13.284          | 10.341      | 95.280                         | 1,8                  |
| Transporte, armazenagem e correio                                 | 241                     | 1.948           | 1.839       | 28.805                         | 3,0                  |
| Alojamento e alimentação  | 291                     | 1.815           | 1.492       | 10.297                         | 1,4                  |
| Informação e comunicação  | 121                     | 696             | 576         | 12.649                         | 4,1                  |
| Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados        | 101                     | 820             | 763         | 29.831                         | 7,7                  |
| Atividades imobiliárias   | 51                      | 234             | 155         | 1.407                          | 1,7                  |
| Atividades profissionais, científicas e técnicas                  | 304                     | 1.226           | 831         | 10.899                         | 2,7                  |
| Arividades administrativas e serviços complementares              | 339                     | 2.821           | 2.528       | 22.477                         | 1,7                  |
| Administração pública, defesa e segurança social                  | 69                      | 46.361          | 46.351      | 1.170.442                      | 4,9                  |
| Educação  | 144                     | 26.663          | 26.496      | 443.051                        | 3,2                  |
| Saúde humana e serviços sociais                                   | 142                     | 2.345           | 2.176       | 43.838                         | 3,8                  |
| Artes, cultura, esporte e recreação                               | 51                      | 193             | 146         | 1.143                          | 1,5                  |
| Outras atividades de serviços                                     | 463                     | 1.133           | 920         | 9.335                          | 1,8                  |
| Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais | -                       | -               | -           | -                              | -                    |

**Tabela 7** - Palmas: salário médio distribuído nas diversas atividades econômicas (2008)

Notas da tabela: (1) As atividades primárias inclui a agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura

Fonte: (IBGE, 2010).

Entre os anos de 2007 e 2009, houve um crescimento de 18,28% no número de estabelecimentos empresariais na economia de Palmas, um acréscimo de 734 empresas. Especificamente no setor do comércio, este crescimento foi de 26,20%. No setor de prestação de serviços, houve pequena redução; mas, em 2007, este representava 75,5% do número de empresas constituídas. O setor industrial também reduziu e é pouco representativo no contexto econômico. Também o setor agrícola ainda tem uma pequena participação absoluta no número de estabelecimentos, apenas 42 empresas em 2007; portanto, não tem grande influência na economia local (Tabela 8)

| Setor        | Microempresas |            | Empresas de pequeno porte |              | Outras     |              | Total        |              |
|--------------|---------------|------------|---------------------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
|              | 2007          | 2009       | 2007                      | 2009         | 2007       | 2009         | 2007         | 2009         |
| Comércio     | 2.125         | 274        | 237                       | 793          | 565        | 3.694        | 2.917        | 2.627        |
| Indústria    | 75            | 11         | 16                        | 31           | 34         | 119          | 125          | 77           |
| Serviços     | 550           | 69         | 88                        | 225          | 226        | 837          | 864          | 543          |
| <b>Total</b> | <b>2.750</b>  | <b>354</b> | <b>341</b>                | <b>1.049</b> | <b>825</b> | <b>4.650</b> | <b>3.906</b> | <b>3.247</b> |

**Tabela 8** - Palmas: empresas (2007-2009)

Fonte: Gomes; Wander (2011, p. 96).

O desemprego é um dos problemas mais relevantes da economia mundial. Segundo o relatório Tendências Mundiais de Emprego da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o número de desempregados no mundo, em 2009, chegou a 212 milhões - o mais alto já registrado. Houve um aumento de 34 milhões no número de pessoas sem emprego em relação a 2008 (OIT, 2010).

Em busca de aumentar as chances de encontrar melhores empregos, com melhores salários, os indivíduos investem em capital humano, assumindo três tipos principais de investimentos no mercado de trabalho: educação, profissionalização e migração. Os três investimentos envolvem um custo e são efetuados na expectativa de que trarão bons dividendos no futuro, aumentando as expectativas de ganho (EHRENBERG; SMITH, 2000).

A relação entre educação/profissionalização e salários é positiva, na medida em que, quanto mais se investem nesses setores, maiores são os retornos financeiros, pois os empregadores estão dispostos a pagar salários mais altos aos funcionários com maior nível de educação/profissionalização. Já os migrantes são atraídos pela possibilidade de mais oportunidades de trabalho e melhores salários que o meio urbano oferece. Assim, a mobilidade representa um investimento significativo em capital humano, em que os custos de

curto prazo são suportados em troca dos benefícios de longo prazo (EHRENBERG; SMITH, 2000).

Além disso, a taxa desemprego varia bastante entre grupos diferentes da população. Em particular, as taxas de desemprego entre trabalhadores mais jovens são mais altas do que entre trabalhadores mais velhos; dos negros são maiores que dos brancos; das mulheres são maiores que dos homens, resultante de uma diferença da taxa de perda de emprego, em vez de uma diferença da taxa de obtenção de emprego (MANKIW, 2003).

Em Palmas, as taxas de desemprego mais elevadas estão entre os jovens e as mulheres e o risco do desemprego somente se reduz à medida que o indivíduo se especializa. Apresentando-se como a mais nova capital brasileira, com apenas 23 anos, já possui uma taxa de desemprego considerável, com 16,7% da população economicamente ativa, comparada com a média nacional de 9,5%. Os elevados índices de crescimento demográfico na cidade refletem diretamente nesse indicador (DIEESE, 2010).

#### **4.2.4. Arrecadação de impostos em Palmas**

A receita tributária do Município de Palmas, estimada pelo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em 2012, será de R\$ 83,3 milhões. Desse valor, R\$ 75,3 milhões são de impostos e R\$ 8 milhões são de taxas. O município sofreu uma redução do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FMP), a partir 2008, devido à revisão populacional realizada pelo IBGE. Assim, a receita tributária própria passou a ser mais valorizada pelos gestores municipais.

Nesse contexto, a receita tributária própria de 2012, comparada à de 2011, representou uma elevação de 10,95%. A melhoria na arrecadação de tributos e taxas por parte da prefeitura se fundamenta em dois fatores: a modernização da máquina administrativa e o crescimento econômico da cidade (ver tabela 9).

Entre as receitas tributárias, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) tem destaque pela previsão de arrecadação de R\$ 44,2 milhões, com as expectativas voltadas para a área de construção civil, com elevação de 3,03% em relação a 2011.

Destaca-se também a projeção de R\$ 13,2 milhões para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que evoluiu em importância, tanto no tratamento do fato gerador como na administração da cobrança, constatada pela significativa elevação de 27,94% em relação a 2011. Nesse indicador está inserido o crescimento da cidade e a atualização na Planta de Valores Genéricos da cidade.

| <b>Impostos e<br/>serviços</b>                     | <b>Ano</b>     |                | <b>Aumento</b> | <b>Variação</b> |
|--|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|  | <b>2011</b>    | <b>2012</b>    |                |                 |
| Total geral da receita                             | 579.464.300,00 | 703.967.390,00 | 124.503.090,00 | 21,49           |
| Receitas correntes excluídas deduções              | 466.475.420,00 | 540.542.190,00 | 74.066.770,00  | 15,88           |
| Receitas tributárias                               | 75.138.800,00  | 83.365.500,00  | 8.226.700,00   | 10,95           |
| Impostos   | 69.121.120,00  | 75.352.200,00  | 6.231.080,00   | 9,01            |
| Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)        | 10.391.600,00  | 13.295.000,00  | 2.903.400,00   | 27,94           |
| Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)            | 9.971.210,00   | 10.377.900,00  | 406.690,00     | 4,08            |
| Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) | 5.802.800,00   | 7.423.500,00   | 1.620.700,00   | 27,93           |
| Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS)  | 42.955.510,00  | 44.255.800,00  | 1.300.290,00   | 3,03            |
| Dedução da receita corrente                        | -              | -              | -              | -               |
| Renúncia da receita de profissionais autônomos     | -              | -              | -              | -               |
| Taxas  | 6.017.680,00   | 8.013.300,00   | 1.995.620,00   | 33,16           |
| Contribuições de melhoria                          | -              | -              | -              | -               |

**Tabela 9** - Palmas: receita da Prefeitura, em reais - R\$ (2011)

Fonte: Prefeitura de Palmas (2011e).

#### 4.2.5. Atividades produtivas de Palmas

Segundo a Secretaria de Indústria e Comércio (SIC), o Tocantins encontra-se em fase de ocupação agrícola, com localização privilegiada para escoamento da produção, além dos investimentos do governo em infraestrutura básica como energia, estradas (recente inserção no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da duplicação de BR-153 – Belém/Brasília) e a Ferrovia Norte Sul. A produção agrícola do Estado tem como carro-chefe a soja, o arroz, o milho, a cana-de-açúcar e o feijão. De acordo com Censo Agropecuário realizado pelo IBGE (2006 e 2009), Palmas tem reduzida participação nas atividades agrícolas do Estado (Tabela 10).

| Produto agrícola       | Quantidade produzida (t) | Valor da produção (mil reais) | Área plantada (hectare) | Rendimento médio (Kg/ha) |
|------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Abacaxi <sup>(1)</sup> | 400                      | 480                           | 20                      | 20.000                   |
| Arroz                  | 630                      | 315                           | 350                     | 1.800                    |
| Cana-de-açúcar         | 1.050                    | 26                            | 35                      | 30.000                   |
| Feijão                 | 1.134                    | 1.871                         | 600                     | 1.890                    |
| Mandioca               | 2.700                    | 162                           | 180                     | 18.000                   |
| Milho                  | 306                      | 92                            | 170                     | 1.800                    |
| Soja                   | 12.150                   | 7.290                         | 4.500                   | 2.700                    |

**Tabela 10** - Palmas: produção agrícola (2010)

Nota da tabela: (1): Por mil frutos

Fonte: IBGE (2010).

Como se pode verificar, o município de Palmas possui uma contribuição singela na produção agrícola quando comparado ao Estado do Tocantins e ao Brasil. Nesse contexto, a capital deverá buscar oportunidades no campo das inovações científicas e tecnológicas. O Tocantins possui potencial para produção de matéria-prima vegetal para fabricação de álcool e biodiesel, como também para suprir a demanda de madeiras para siderúrgicas, com área viável para esse fim de 7,5 milhões de hectares.

O Estado tem o rebanho bovino de 7.905.845 milhões de cabeças e teve confirmado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o status de área livre de febre aftosa. A Agência de Defesa Agropecuária (ADAPEC) divulgou que, até novembro de 2011, havia vacinado 99,43% do seu rebanho. Segundo a Secretaria de Indústria e Comércio (2011), é necessária a aplicação de novas técnicas de melhoramento genético, o manejo rotacionado,

confinamento, além da gestão empresarial com acompanhamento e controle de custos. Tudo isso abre espaço para o município de Palmas, que poderia investir nessa área.

Levando em consideração a importância econômica, a pecuária é, atualmente, um componente significativo nas exportações estaduais, tanto que os principais produtos comercializados no mercado externo, seguindo a soja, são o couro, a carne bovina e derivados. Em função do desempenho positivo, empresários do ramo já estão investindo no Estado, a exemplo dos frigoríficos Bertim, Friboi, Margem, Minerva e Independência. O Tocantins é o 11º maior mercado produtor de carne bovina do Brasil, voltado, sobretudo, para o abate, com 15 frigoríficos, que têm capacidade atual para abater mensalmente mais de 165 mil animais. De janeiro a agosto de 2011, o Estado havia registrado um total de US\$ 368.271.136 em movimentações neste setor. Já no mesmo período de 2012, o acumulado foi de US\$ 416.253.283. As principais propulsoras dos índices de exportação, a soja e a carne, contribuíram, juntas, com mais de 95% dos produtos enviados do Tocantins para fora do Brasil (BRASIL, 2012a).

Na tabela 11, pode-se verificar a produção pecuária de Palmas no ano de 2010.

| Pecuária  | Quantidade        |
|---|-------------------|
| Bovinos - efetivo dos rebanhos                          | 28.360 cabeças    |
| Equinos - efetivo dos rebanhos                          | 813 cabeças       |
| Asininos - efetivo dos rebanhos                         | 112 cabeças       |
| Muares - efetivo dos rebanhos                           | 378 cabeças       |
| Suínos - efetivo dos rebanhos                           | 2.900 cabeças     |
| Caprinos - efetivo dos rebanhos                         | 659 cabeças       |
| Ovinos - efetivo dos rebanhos                           | 578 cabeças       |
| Galos, frangas, frangos e pintos - efetivo dos rebanhos | 23.345 cabeças    |
| Galinhas - efetivo dos rebanhos                         | 20.122 cabeças    |
| Codornas - efetivo dos rebanhos                         | 957 cabeças       |
| Vacas ordenhadas - quantidade                           | 2.560 cabeças     |
| Leite de vaca - quantidade                              | 1.150 mil litros  |
| Ovos de galinha - quantidade                            | 173 mil dúzias    |
| Ovos de codorna - quantidade                            | 4 mil dúzias      |
| Mel de abelha - quantidade                              | 5.200 quilogramas |

**Tabela 11** - Palmas: produção pecuária de Palmas (2010)  
Fonte: IBGE (2010).

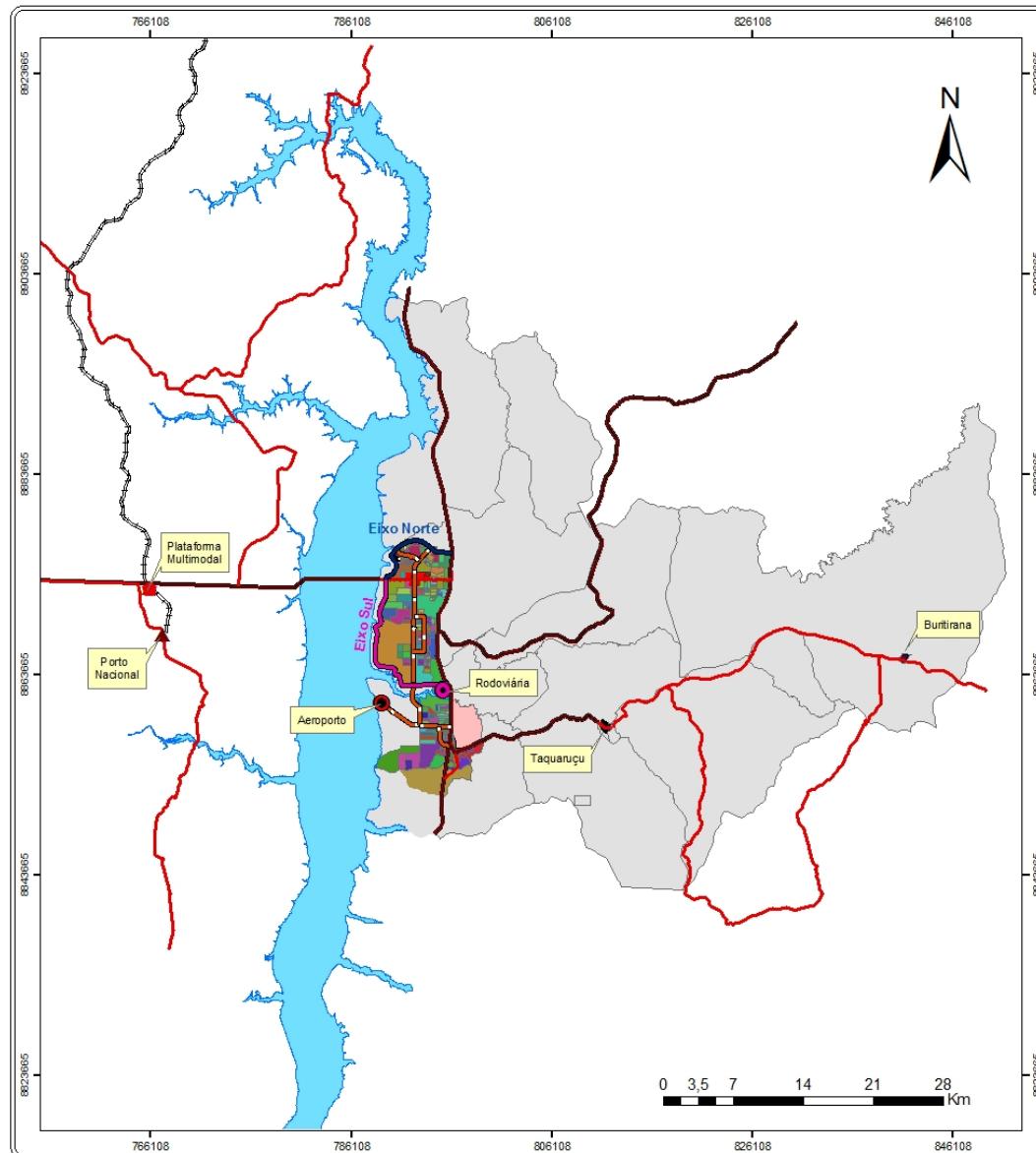
Embora a plataforma multimodal decorrente da Ferrovia Norte Sul seja construída no município de Porto Nacional, por sua proximidade, Palmas terá uma inserção como localidade central no Sudeste da Amazônia Oriental.

Palmas foi planejada como uma cidade grande para dar suporte aos vultosos investimentos e pela localização estratégica para a economia nacional. Assim, esse empreendimento deverá expandir a sua área de abrangência regional e ampliar seu mercado.

A plataforma não será apenas um local de embarque de mercadorias em Palmas, mas também terá a função de produção de força de trabalho e mercadorias de valor agregado, exercendo o seu papel na organização regional, modificando a estrutura econômica, ampliando a infraestrutura de transporte e viabilizando logística de distribuição e armazenamento na região.

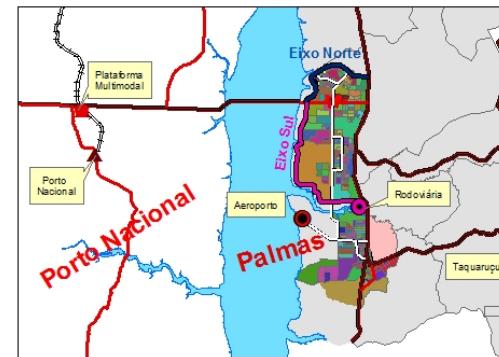
#### **4.3. Palmas: transporte e modais**

Palmas, por sua potencialidade logística, vem suscitando preocupações em relação à integração dos modais de transporte (Mapa 05), principalmente no tocante ao aeroporto e à plataforma multimodal para transporte de cargas. Por outro lado, na área de mobilidade urbana tem planos de ciclovias integradas ao transporte coletivo urbano.



## Multimodalidade em transporte (2012)

### Planta de Situação: Palmas-TO/Porto Nacional



### Legenda:

|                     |                            |
|---------------------|----------------------------|
| Lago da UHE Lajeado | Eixo de transporte Público |
| Perímetro urbano    | Rodovia Estadual           |
| Distritos           | Rodovia de Ligação         |
| Área Central        | Município                  |
| Município           | Eixo Sul                   |
| Eixo Sul            | Eixo Norte                 |

Notas: Sistema de Coordenadas UTM  
 Datum: SAD69 MC: -51° Fuso: 22S  
 Fontes: IBGE, 2006  
 Prefeitura Municipal de Palmas  
 Elaboração: Patrícia Rezende-2012.

#### **4.3.1. Transporte aerooviário**

O aeroporto do município de Palmas (Foto 1) foi inaugurado no dia 05 de outubro de 2003, no 13º aniversário do Estado do Tocantins, e recebeu o nome de Brigadeiro Lysias Rodrigues em homenagem *in memoriam* ao desbravador da Região Norte do país (INFRAERO, 2012).

O sítio aeroportuário possui a área de 23.739.952,00 m<sup>2</sup>, fator que possibilita novos investimentos para a expansão de infraestrutura no aeroporto. O terminal de passageiros dispõe de área total construída com 12.300 m<sup>2</sup> e capacidade para 370 mil passageiros/ano, com praça de alimentação para 200 pessoas, espaço cultural, 25 lojas no conceito de aerossopping, 12 balcões de check-in, terraço panorâmico, além do ambiente inteiramente climatizado (INFRAERO, 2012).



**Foto 1** - Palmas: aeroporto (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

O aeroporto conta com infraestrutura completa, com acesso viário de mais de 4 km que liga o aeroporto à principal avenida da capital. As dimensões da pista de pouso são de 45 m por 2.500 m, com capacidade para operar aeronaves do porte do Boeing 767. O aeroporto tem dois pátios, um para aviação regular e outro para aviação geral, que possuem juntos 41.360m<sup>2</sup>, áreas para instalação de Parque de Abastecimento de Aeronaves, hangares e terminais da carga e manutenção das empresas aéreas. O prédio destinado à Central de Utilidades (CUT) possui área total de 1.100 m<sup>2</sup> e abriga equipamentos como: grupos geradores de energia,

chillers, quadros e painéis de distribuição, torres de resfriamento, bombas e áreas para manutenções diversas (INFRAERO, 2012).

Os serviços e facilidades disponibilizadas no aeroporto de Palmas são diversificados: lanchonete, revistaria, artesanato, tecnologia Wi-Fi, achados e perdidos, guarda-volumes, telefones para surdos, táxi aéreo, caixas eletrônicos, locadoras de veículos, estacionamento, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Polícia Federal, Correios, abastecimento de aeronaves, balcão de informações e informações turísticas (INFRAERO, 2012).

O terminal conta com o atendimento de cinco empresas aéreas: Azul (uma chegada e uma partida); Gol (três chegadas e três partidas); Passaredo (uma chegada e uma partida); Sete (duas chegadas e duas partidas); TAM (duas chegadas e duas partidas); Trip (cinco chegadas e cinco partidas).

O movimento de passageiros aumentou em 81% entre 2005 e 2012, passando de 215.333 para 389.217 passageiros por ano (Tabela 12). Esse crescimento está relacionado ao aumento populacional agregado a uma melhor qualificação dos migrantes das diversas regiões do país. Registra-se que os maiores volumes de destino são Brasília e Goiânia, ambas no papel ainda de metrópoles regionais de Palmas.

| Ano         | Aeronaves <sup>(1)</sup> | Carga aérea | Passageiros <sup>(2)</sup> |
|-------------|--------------------------|-------------|----------------------------|
| <b>2010</b> | 17.161                   | 2.841.765   | 389.217                    |
| <b>2009</b> | 11.603                   | 2.272.208   | 289.484                    |
| <b>2008</b> | 12.104                   | 1.868.331   | 259.362                    |
| <b>2007</b> | 10.192                   | 1.496.309   | 232.885                    |
| <b>2006</b> | 13.320                   | 1.358.761   | 228.320                    |
| <b>2005</b> | 10.328                   | 1.224.587   | 215.333                    |

**Tabela 12 - Palmas:** movimento operacional do aeroporto (2012)

Notas da tabela: (1) Em aeronaves, estão computados poucos e decolagens.

(2) Em passageiros, embarques e desembarques.

Fonte: INFRAERO (2012).

#### 4.3.2. Transporte rodoviário

Palmas possui uma localização estratégica no que se refere à malha rodoviária do país. A capital se localiza próxima à rodovia Belém-Brasília (BR-153), com acesso pelas rodovias estaduais TO-050, TO-010 e TO-060, que bifurcam com a BR-153. É por meio dessas

rodovias o acesso às principais cidades do Tocantins e demais regiões do país, em especial, Belém, Goiânia e Brasília.

A malha viária no Tocantins tem 29.753 km, distribuídos em 2.306 km de estradas federais, 11.264 km de estradas estaduais e 15.799 km de estradas municipais. A malha federal conta com 1.457,5 km pavimentados (destes, 63% encontra-se pavimentados e 17% em obras de pavimentação). A malha estadual tem 4.247 km pavimentados, representando 37,7% da malha, enquanto outros 5% estão em obras de pavimentação e 57,3% encontram-se implantados. Cabe ressaltar que toda a malha planejada no Estado já foi implantada. No caso da malha municipal, dos 15.799 km, não há nenhum trecho pavimentado, de modo que toda a malha encontra-se em leito natural, mas ainda há 6.835 km de estradas planejadas, que ainda não são utilizadas como estradas (DNIT, 2009).

A infraestrutura das estradas que ligam a BR-153 à capital, pelos padrões médios do país, estão regulares. O governo do Estado recapeou, recentemente, as principais rodovias que dão acesso à capital e ligam as cidades de Miracema, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins. Assim, resolveu um dos principais problemas relacionados ao acesso de Palmas pela cidade de Miracema, com a construção da ponte sobre o Rio Tocantins (Migrante Nordestino).

A Administração do Terminal Rodoviário de Palmas (Foto 2) registrou, no ano de 2011, o movimento de 208.800 passageiros embarcados – mais especificamente, 17.400 passageiros embarcados/mês e 580 passageiros embarcados/dia. Atualmente, são 37 empresas de transportes de passageiros que operam no terminal, com itinerários intermunicipais e interestaduais. Também no transporte rodoviário a concentração de destino é Brasília e Goiânia, em razão da manutenção do status de metrópoles da região.



**Foto 2 - Palmas: Terminal Rodoviário (2012)**

Autor: BAZOLLI, R. S. (2012)

É interessante pontuar que mesmo Palmas tendo o terminal com toda a infraestrutura, grande parte das linhas interestaduais operam também em um míni terminal localizado no Jardim Aureny II, distante apenas nove quilômetros do Terminal Central, institucionalizando a segregação que o estudo discute. As pessoas deslocadas do plano urbanístico reivindicam espaços que legitimam a separação de classes.

As principais obras que assumiram caráter importante na consolidação da infraestrutura – que integraram definitivamente Palmas ao eixo regional, além de reorganizar e reorientar os fluxos de carga e passageiros – foram as pontes da Amizade e Integração Fernando Henrique Cardoso, para acesso a Paraíso do Tocantins, e a dos migrantes nordestinos, em Miracema. Ambas colocaram fim ao obstáculo de travessia do rio Tocantins, realizado anteriormente por balsas.

#### 4.3.3. Transporte ferroviário

A Ferrovia Norte Sul, chamada de “ferrovia do nada para lugar nenhum” e de “a ferrovia da onça”, iniciou as suas obras do trecho Açaílândia-MA – Porto Franco-MA, de 215 km, em 1987, durante o governo do presidente José Sarney, mas somente foram concluídas em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Houve renovação da

determinação no governo de Luís Inácio Lula da Silva para concluir a ferrovia conhecida como “Caminho sem fim”, no trecho Porto Franco-MA – Araguaína-TO, de 146 km, que foi inaugurado em 2007.

A Ferrovia Norte Sul tem, no seu projeto, 3100 quilômetros de extensão (Mapa 6), interligando o Porto de Itaqui a Anápolis, de onde será interligada com diversos ramais do Sul, Sudeste e Centro Oeste. A ferrovia, na região Centro-Oeste e Norte, também será interligada com a Região Nordeste e com o Estado do Mato Grosso, denotando, assim, a sua importância para o escoamento da produção no país.

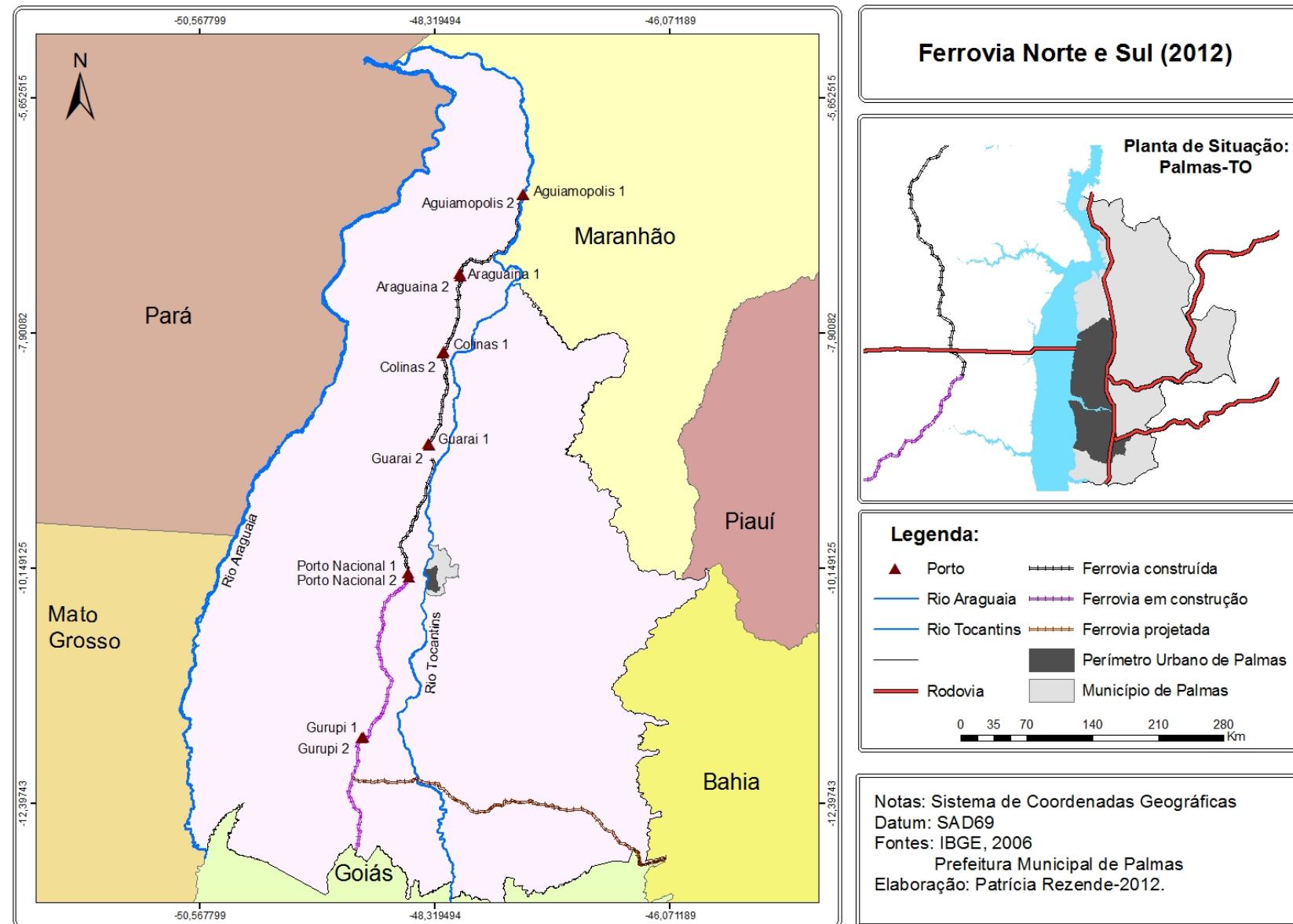
A presidente Dilma Rousseff reforçou o posicionamento pela conclusão de uma das principais obras de infraestrutura do país, a ferrovia Norte-Sul, mas mesmo em execução há 27 anos, vai atrasar mais uma vez.

Esse atraso custa ao país R\$ 12 bilhões ao ano, entre cargas não transportadas, tributos não arrecadados, poluição pelo uso alternativo de caminhões e afins, segundo estudo da Engenharia, Construções e Ferrovias S.A (VALEC), a estatal responsável pela ferrovia. Estima-se ainda que a obra já tenha consumido R\$ 8 bilhões.

A suspensão das obras neste ano de deu após a Polícia Federal constatar que houve mais de 100 milhões de superfaturamento, entre o trecho Palmas e Anápolis, e a suspeita de fraudes e pagamentos de propinas. O atual presidente da VALEC, empresa pública responsável pela construção, José Francisco das Neves “Juquinha”, esteve preso sob a acusação de desvio de dinheiro público, demonstrada pela elevação absurda do seu patrimônio. Atualmente, ele aguarda em liberdade o julgamento pelas denúncias.

O Tramo Norte da Ferrovia Norte Sul possui seis estações de carregamento/descarregamento, sendo três no Estado do Tocantins, além da interconexão na estação de Açailândia (MA) com a linha Estrada de Ferro Carajás e na estação Anápolis com a Ferrovia Centro Atlântica (FCA), integrando a malha ferroviária centro-sul do país com o norte (ANTT, 2010).

O quadro 3 traz a localização das estações da Ferrovia Norte-Sul/Tramo Norte, no ano de 2011.



| Estação / Terminal    | Município    | Estado | Linha / km                     |
|-----------------------|--------------|--------|--------------------------------|
| Estação de Imperatriz | Imperatriz   | MA     | Açailândia - Aguiarnópolis/92  |
| Estação Porto Franco  | Porto Franco | MA     | Açailândia - Aguiarnópolis/208 |
| Aguiarnópolis         | Estreito     | MA     | Açailândia - Aguiarnópolis/238 |
| Pátio de Araguaína    | Araguaína    | TO     | Açailândia - Aguiarnópolis/361 |
| Pátio de Guaraí       | Guaraí       | TO     | Açailândia - Aguiarnópolis/571 |
| Palmeirante           | Palmeirante  | TO     | Açailândia - Aguiarnópolis/719 |

**Quadro 3** - Ferrovia Norte-Sul Tramo Norte: localização das estações (2011)

Fonte: Brasil - Ministério dos Transportes (2012c)

Org.: BAZOLLI, J. A. (2012).

De acordo com os estudos mercadológicos, a Ferrovia Norte Sul - Tramo Norte (FNS-TM) poderá absorver cerca de 30% do volume de carga transportada pelas principais rodovias. Essa carga é composta de commodities minerais e produtos agrícolas, partindo do norte em direção ao sul, e de combustíveis, fertilizantes e carga geral, partindo do sul em direção ao norte. Além disso, como ela já está interligada com a Estrada de Ferro Carajás, da Companhia Vale do Rio Doce, que desemboca no Porto de Itaqui (MA), será o principal meio de escoamento da região, de toda a produção agrícola e mineral destinada ao mercado externo.

Apesar dos problemas demonstrados, a Ferrovia Norte Sul - Tramo Norte (FNS-TM) é aguardada com grande expectativa como uma obra que irá impulsionar o desenvolvimento econômico regional. A sua influência sobre Palmas se dará pela proximidade da plataforma multimodal, que será instalada a 20 quilômetros da cidade.

A perspectiva anunciada já promoveu o interesse imobiliário pela região, onde a ferrovia terá uma estação de carga/descarga e a plataforma multimodal, pertencente ao município de Porto Nacional, distante a 20 quilômetros de Palmas. Estima-se que, dos vários loteamentos aprovados na região, foram vendidos em torno de 40 mil lotes, embora ainda não haja ocupação nesses locais.

#### **4.3.4. Transporte público coletivo urbano**

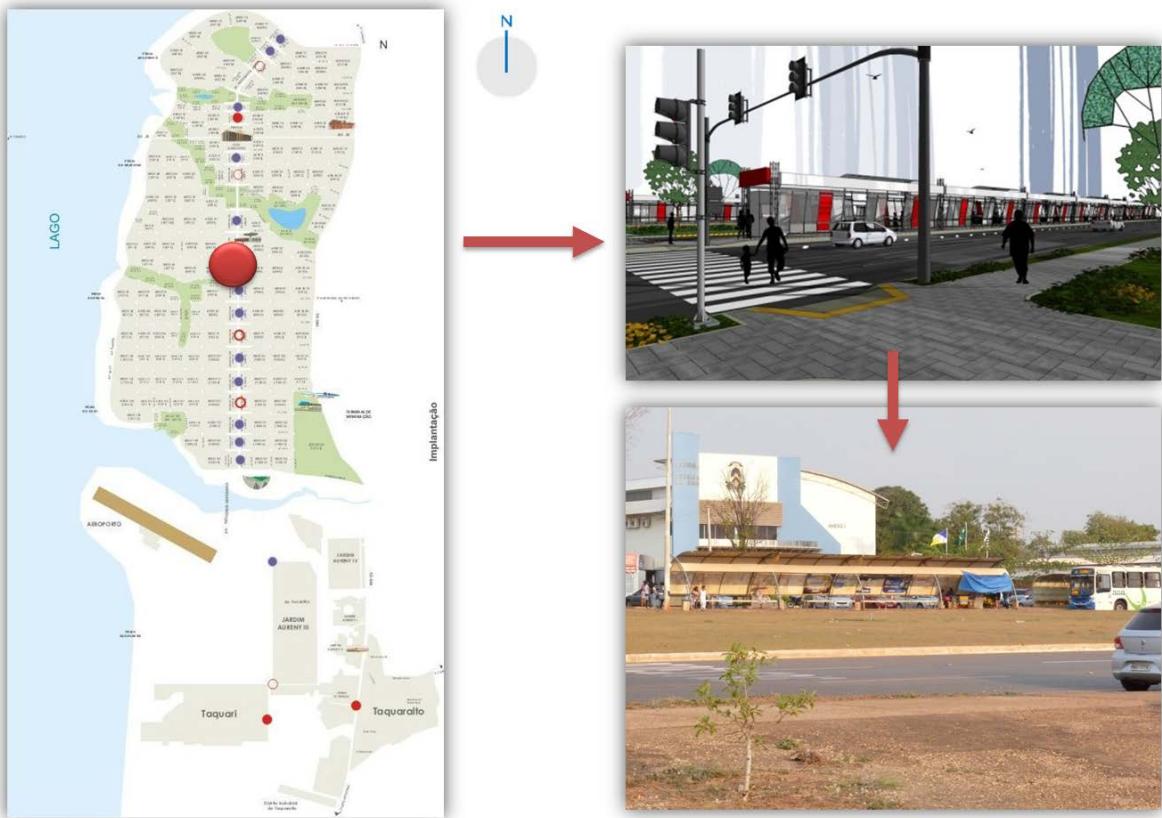
A Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade (ATTM), órgão da prefeitura municipal responsável pelo transporte público coletivo, iniciou estudos para aperfeiçoar o sistema de serviços ao usuário e implantou, com base nesses estudos, uma nova rede. Essa

rede foi estruturada por uma *Linha Troncal* no eixo norte-sul da cidade (Avenida Teotônio Segurado), alimentada por linhas que trafegam no sentido leste-oeste. Porém, as alterações causaram rejeição por parte dos cidadãos, devido principalmente às dificuldades da compreensão do sistema pelos usuários. Problemas detectados na implantação do sistema perduram atualmente, como o longo tempo de espera no transbordo, a precariedade das instalações físicas e a falta de acessibilidade (calçadas irregulares, periculosidade na travessia de vias para o pedestre e plataforma de embarque) nas estações de integração.

O sistema de transporte coletivo foi estruturado para as linhas partirem de seis terminais integradores do sistema, sendo que a linha interligadora dos terminais recebeu o nome de Eixão.

No projeto do Sistema de Transporte Coletivo de Palmas – Corredor Estrutural Eixão – da Agência de Trânsito Transporte e Mobilidade (ATTM), estava previsto que a linha interligadora serviria todas as estações, além de uma linha expressa que partaria do ponto central direto ao Jardim Aureny. As linhas previstas se encontram atualmente em funcionamento. Mas ocorre que a prefeitura, por falta de recursos, não construiu os terminais definidos no projeto inicial e, em caráter precário, construiu as estações, que receberam o nome de tribos indígenas do Tocantins, como a Estação Apinajé, Estação Xambioá, Estação Krahô, Estação Xerente, Estação Karajá e Estação Javaé.

As estações não oferecem minimamente conforto aos passageiros e foram construídas sem a infraestrutura básica para o transbordo. Destacamos a Estação Xambioá, localizada na Av. Teotônio Segurado, para estabelecer o comparativo entre o proposto e o efetivado (Figura 24).



**Figura 24** - Palmas: estações de transporte urbano, que constituem o Corredor Estrutural Eixão (2009)  
Fonte: Agência de Trânsito Transporte e Mobilidade - ATTM (2009).

As empresas de transporte público que operam na cidade são: Expresso Miracema, Empresa Palmas e a Viação Capital (VIACAP). A principal empresa de transporte coletivo, a Expresso Miracema, vem atuando na cidade com 190 veículos e 350 colaboradores. Atualmente, mais de 25 novos veículos estão sendo incluídos. A frota divide-se em veículos de diferentes características: superurbano, rápido, adaptado para deficientes físicos e convencional (Expresso Miracema, 2011).

Segundo dados da Secretaria de Segurança, Trânsito e Transporte (2011), Palmas possui 69 linhas de ônibus de transporte público coletivo municipal para atender as regiões da cidade, incluindo os distritos de Taquaruçu e Buritirana, além de atender Luzimangues, distrito do município de Porto Nacional. Apenas uma dessas linhas atende o aeroporto da cidade.

De acordo com o Sindicato dos Empresários de Transporte Coletivos Urbanos (SETURB), a média de percurso, em quilômetros, nas linhas instituídas em Palmas é de 22,6 quilômetros, gerando em média 76 viagens (equivalentes a 16.086,7 quilômetros) por dia para cada veículo.

Segundo dados da Secretaria de Segurança, Trânsito e Transporte (2011), a passagem de ônibus, atualmente, é de R\$ 2,20, seguindo a média de algumas cidades de brasileiras. O quadro 4 traz a tarifa de ônibus de todas as capitais brasileiras e do Distrito Federal.

| <b>Capital</b>    | <b>Tarifa de ônibus atual (em R\$)</b>                      |
|-------------------|---|
| Aracaju/SE        | 2,25  |
| Belém/PA          | 1,85  |
| Belo Horizonte/MG | 2,45  |
| Boa Vista/RR      | 2,00  |
| Brasília/DF       | 1,50 (plano piloto) / 3,00 (cidades satélites)              |
| Campo Grande/MS   | 2,50  |
| Cuiabá/MT         | 2,50  |
| Curitiba/PR       | 2,20  |
| Florianópolis/SC  | 2,38 (bilhete eletrônico) / 2,95 (em dinheiro)              |
| Fortaleza/CE      | 1,80  |
| Goiânia/GO        | 2,25  |
| João Pessoa/PB    | 2,10  |
| Macapá/AP         | 1,90  |
| Maceió/AL         | 2,10  |
| Manaus/AM         | 2,25  |
| Natal/RN          | 2,20  |
| Palmas/TO         | 2,20  |
| Porto Alegre/RS   | 2,70  |
| Porto Velho/RO    | 2,60  |
| Recife/PE         | 2,00  |
| Rio Branco/AC     | 2,40  |
| Rio de Janeiro/RJ | 2,40  |
| Salvador/BA       | 2,50  |
| São Luís/MA       | 2,10 (acima de 30 km) / 1,30 (até 12 km) / 1,60 (até 30 km) |
| São Paulo/SP      | 3,00  |
| Teresina/PI       | 1,90  |
| Vitória/ES        | 2,20  |

**Quadro 4 - Brasil:** tarifas de ônibus nas capitais brasileiras e Distrito Federal (2011)  
Fonte: Prefeituras Municipais das cidades citadas (2011).

No quadro 5 é possível visualizar todas as linhas de transporte público por ônibus de Palmas:

| ESTAÇÃO         | LINHAS  |   |
|-----------------|---|---|
| Estação Apinajé | Linha 1 - Eixão<br>Linha 2 - TO 050<br>Linha 3 - Detran/Praia Arnos<br>Linha 4 - Asnos 31/32/33<br>Linha 5 - Homocentro<br>Linha 8 - Santo Amaro<br>Linha 9 - UFT<br>Linha 10 - HGP/Arso 34<br>Linha 11 - QGC/Marista | Linha 12 - Dom Alano<br>Linha 13 - Dertins<br>Linha 14 - Ulbra JK/Unitins<br>Linha 15 - ETF/HGP<br>Linha 16 - Unitins/15 Indust.<br>Linha 18 - NS 4<br>Linha 69 - Luzimangues |
| Estação Xambioá | Linha 1 - Eixão<br>Linha 17 - NS 2<br>Linha 18 - NS 4<br>Linha 19 - NS 10   | Linha 20 - 75 Indust.<br>Linha 21 - Arsos 41/42<br>Linha 22 - Pq. Cesamar/ETF<br>Linha 26 - Arso 53/Prefeitura  |
| Estação Krahô   | Linha 1 - Eixão<br>Linha 17 - NS 2<br>Linha 18 - NS 4<br>Linha 19 - NS 10<br>Linhas 23 - Rodoshopping   | Linha 24 - Arnos 1003s/1203s<br>Linha 25 - Rodov./Católica<br>Linha 61 - Coqueirinho<br>Linha 63 - Exército   |
| Estação Xerente | Linha 1 - Eixão<br>Linha 42 - Av. Araguaia<br>Linha 43 - Esc. Maria Júlia/<br>St. União   | Linha 46 - Aeroporto<br>Linha 47 - Taquari  |
| Estação Karajá  | Linha 1 - Eixão<br>Linha 41 - Aureny IV   | Linha 44 - Santa Bárbara<br>Linha 62 - Coruja   |
| Estação Javaé   | Linha 1 - Eixão<br>Linha 2 - TO 050<br>Linha 44 - Santa Bárbara<br>Linha 45 - Taquaruçu<br>Linha 48 - Sta. Fé/Maria Rosa  | Linha 49 - Bela Vista<br>Linha 64 - Buritirana<br>Linha 65 - Boa Esperança<br>Linha 66 - São Francisco<br>Linha 67 - São João   |

**Quadro 5** - Palmas: linhas de transporte público urbano por ônibus (2007)

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas (2011).

#### 4.4. Pavimentação na cidade

Assim como em outras cidades brasileiras, a estrutura viária de Palmas privilegia o fluxo de veículos automotores, em detrimento ao fluxo dos pedestres. Segundo o diagnóstico de infraestrutura de Palmas disponibilizado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), boa parte dos passeios em áreas habitadas ainda não se encontra pavimentada e os já consolidados não são adequados às pessoas com mobilidade funcional reduzida, expondo a comunidade ao desconforto e perigo constante. Outro fator em destaque no documento é que várias regiões da

cidade apresentam ineficiência nas sinalizações horizontal e vertical e também no que diz respeito à iluminação pública nos cruzamentos de vias primárias (CRUZ et al., 2010).

Detecta-se que apenas cerca de 70% das quadras habitadas estão pavimentadas. Essas áreas que não dispõem de infraestrutura, entre elas, os novos loteamentos fora do centro da cidade, acarretam erosões devido à falta de pavimentação e drenagem. Outra questão importante é que existem a necessidade e a reivindicação da população para implantar ciclovias na cidade, as quais poderiam ser viáveis em relação à topografia favorável e à existência de espaços físicos (CRUZ et al., 2010). As poucas ciclovias implantadas não obedecem aos padrões para seu uso, estando ociosas e sem possibilidade de reestruturação.

A escolha pelas quadras que receberam o recuperação asfáltico, no ano de 2011, foi feita a partir de um estudo realizado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, que apontou as avenidas que estão em situação mais crítica.

Além dessas obras de pavimentação, também serão feitas obras de drenagem, duplicação de avenidas e construção de ponte. Essas modificações na cidade objetivam desafogar o trânsito e melhorar a sua infraestrutura. Dentro desse pacote de obras serão contempladas: a duplicação da Avenida Theotônio Segurado, no sentido região norte da cidade, e a construção da ponte sobre o Córrego Sussuapara.

De acordo com a Secretaria Municipal de Infraestrutura, a Prefeitura de Palmas vem realizando a recuperação da sua malha viária na cidade, com o objetivo de recuperar mais de dois milhões de metros quadrados até o final do mandato do atual prefeito (2012). Entre as vias recuperadas, 33 avenidas estão localizadas no centro da cidade; as demais estão nos setores Taquaralto, Jardim Sônia Regina, Jardim Irenilda e no distrito de Buritirana. Tal recuperação trará sobrevida de três a quatro anos ao asfalto.

O inovador no campo da infraestrutura em relação à pavimentação foi a criação da Lei nº 1.764, de 31 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o Programa Cidadania de Pavimentação Pró-Cidade. Esse programa autorizou o Poder Executivo Municipal, mediante a participação conjunta do município e dos proprietários de imóveis urbanos diretamente beneficiados, por meio de entidade representativa, a contratar a pavimentação de vias públicas, individualmente ou em conjunto com empresas construtoras, devidamente cadastradas pelo município. A lei estabelece adesão mínima de 70% dos proprietários e o custo da obra e serviços são divididos em 50% para as partes. Os proprietários que não aderirem ao convênio estarão sujeitos à cobrança por meio da contribuição de melhoria.

A pioneira na parceria foi a quadra 507 Sul, na qual a obra está em fase de conclusão. Lá, os moradores entenderam a ação cidadã da divisão dos benefícios recebidos pela

valorização do imóvel, como forma da captação da mais valia pelo poder público municipal, que poderá utilizar o recurso remanescente do programa para atender outras quadras.

#### **4.5. Habitação**

Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o déficit habitacional do Tocantins é de 9,8%, superior ao nacional de 9,3%. Isso significa que faltam habitações para mais de 40 mil famílias tocantinenses, embora esse número possa ser maior devido à discussão em torno da metodologia utilizada na formação deste indicador. Em Palmas, verifica-se que cerca de 20 mil famílias estão inscritas nos programas habitacionais promovidos pela prefeitura (FGV, 2011).

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, as principais problemáticas no setor habitacional são: ocupações irregulares de Áreas de Proteção aos Mananciais (APM), Áreas de Proteção Permanente (APP) e áreas verdes; barracos; loteamentos irregulares; cortiços; dificuldades de acesso à terra; alto ônus com aluguel e coabitação (várias famílias em um mesmo imóvel).

No município, o setor de habitação de interesse social vem passando por diversos avanços desde o ano de 2005, com mudanças como: estruturação de programas que atendam diferentes faixas de renda; ações de regularização fundiária; a construção de um cadastro único de habitação; programas sociais focados na geração de renda; capacitação profissional e educação ambiental; parcerias e convênios com movimentos sociais, sindicatos e associações para auxílio no atendimento habitacional; revisão da legislação urbanística – Plano Diretor Participativo; criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), da Política Habitacional e do Plano Municipal de Habitação; e revisão do Código de Obras e Uso do Solo.

Os principais programas/projetos habitacionais que atendem a cidade são: Fazendo Acontecer o Santa Bárbara (HBB); Programa Pró-Moradia; Programa Meu Teto recursos do (PAC); Programa Meu Teto (parcerias); Programa Construindo Juntos; Programa Cidade Solidária; Programa Habitação de Interesse Social (PHIS); Programa Minha Casa Minha Vida; Regularização Fundiária Irmã Dulce recursos do (PAC); além de ações como a "Casa para Portadores de Deficiência (CPDs)" e os "Projetos Padrão para Habitação de Interesse Social".

A meta inicial dos programas era de atender 4.000 famílias no período de 2005 a 2008. E para 2010, a meta era de mais de 8.000 moradias a serem entregues, em construção e em contratação, conforme tabela 13.

| <b>Projetos</b>                     | <b>Construídas</b> | <b>Em construção</b> | <b>Contratado</b> | <b>Com recurso disponível aguardando viabilidade das áreas</b> | <b>Total</b> |
|-------------------------------------|--------------------|----------------------|-------------------|--|--------------|
| Cidade solidária                    | 600                | 0                    | -                 | -  | 600          |
| Meu reto/Res. 460/PAC               | 380                | 961                  | -                 | -  | 1.341        |
| Meu teto parceria                   | 56                 | 128                  | -                 | -  | 184          |
| HIS – Habitação de Interesse Social | 44                 | 55                   | -                 | -  | 99           |
| HBB-Habitar Brasil BID              | 900                | -                    | -                 | -  | 900          |
| Pró-moradia                         | 130                | 70                   | -                 | -  | 200          |
| Construindo juntos                  | 260                | 238                  | -                 | -  | 498          |
| ASSEMP – Assoc.                     | 61                 | 20                   | -                 | -  | 80           |
| Serv. Munic. Palmas                 |                    |                      |                   |  |              |
| Cheque moradia                      | 60                 | 20                   | -                 | -  | 80           |
| Irmã Dulce                          | -                  | -                    | 265               | -  | 0            |
| Minha casa, minha vida              | -                  | 934                  | -                 | 2948   | 3.882        |
| Assistência técnica                 | -                  | -                    | 500               | -  | 500          |
| FNHIS 2009                          | -                  | -                    | 264               | -  | 264          |
| <b>Total</b>                        | <b>2.491</b>       | <b>2.426</b>         | <b>1.029</b>      | <b>2.948</b>   | <b>8.628</b> |

**Tabela 13** - Palmas: produção habitacional (2005-2010)

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas - Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação (2011a).

No mês de outubro de 2011, aconteceu em Palmas o Salão Imobiliário, no qual foi oferecida uma grande variedade de imóveis, que atendiam as mais diversas classes sociais. Os apartamentos ofertados tinham valores que iam de R\$ 75.000,00 a R\$ 905.000,00. De acordo com o presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Tocantins

(SINDUSCON/TO), foram oferecidas duas mil unidades imobiliárias, sendo 500 vendidas ainda no salão e 1.100 mil reservadas. O evento realizou R\$ 250 milhões em simulações e consultas. No próprio evento, foram efetivados R\$ 75 milhões em negócios imobiliários (Jornal do Tocantins, 2011).

#### **4.6. Educação**

Em Palmas, segundo a Secretaria Municipal de Educação, existem 14 escolas estaduais e 27 escolas municipais. Entre as municipais, 10 trabalham como sistema de Escola de Tempo Integral. As escolas, em sua maioria, estão localizadas na região sul, sendo 77% estaduais e 59% municipais, em decorrência de esta região ser a de maior extensão. A localização e o número de estabelecimentos escolares municipais e estaduais em Palmas estão retratados na tabela 14.



**Figura 25** - Palmas: Escola de Tempo Integral Eurides Ferreira de Melo (2011)  
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas - Secretaria de Infraestrutura (2011b).

| Setor                                      | Estadual  | %         | Municipal | %          |
|--|-----------|-----------|-----------|------------|
| Aureny's                                   | 3         | 21        | 5         | 18         |
| Taquaralto                                 | 3         | 21        | 4         | 15         |
| Norte                                      | 2         | 15        | 7         | 26         |
| Sul  | 4         | 29        | 6         | 22         |
| Distritos                                  | 1         | 7         | 1         | 4          |
| Rural                                      | 1         | 7         | 4         | 15         |
| <b>Total</b>                               | <b>14</b> | <b>98</b> | <b>27</b> | <b>100</b> |
| <b>Total de estabelecimentos escolares</b> |           |           |           | <b>41</b>  |

**Tabela 14** - Palmas: localização e número de estabelecimentos escolares municipais e estaduais (2010)

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas - Secretaria Municipal de Educação (2011c).

Em relação aos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), a cidade possui 20 estabelecimentos dessa categoria, já instalados e distribuídos entre a região sul (Aureny's, Taquaralto, Sul), com 74%, e a região norte, com 26% (Tabela 15). Apenas o distrito de Taquaruçu possui uma unidade, enquanto que a área rural não possui nenhuma unidade. Denota-se, portanto, a necessidade urgente de ampliar a oferta destes centros que não têm atendido a grande demanda dos usuários do município.

| Setor        | Municipal | %          |
|--------------|-----------|------------|
| Aureny's     | 5         | 26         |
| Taquaralto   | 4         | 21         |
| Sul          | 5         | 21         |
| Norte        | 5         | 26         |
| Distritos    | 1         | 6          |
| Rural        | 0         | -          |
| <b>Total</b> | <b>20</b> | <b>100</b> |

**Tabela 15** - Palmas: localização e número dos centros municipais de educação infantil (2011)

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas - Secretaria de Educação (2011).

De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, atualmente, o município atende em suas unidades de educação infantil um total de 7.794 crianças na faixa etária de 04 meses a 05 anos e 11 meses, sendo 6.014 nos Centros Municipais de Educação Infantil, 1.180 nas Escolas Municipais e 850 nas instituições conveniadas.

A demanda existente na cidade, conforme a lista de espera, é de 2.982 crianças de 0 a 3 anos e 604 crianças de 4 a 5 anos. Além das unidades de Educação Infantil, 14 escolas também atendem crianças de 4 a 5 anos.

De acordo com o Ministério da Educação (MEC), o Tocantins tem déficit de 166 creches para atender crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Dessas creches públicas necessárias, 49 já estão previstas para construção. Em Palmas, Araguaína e Gurupi, essas unidades preveem o atendimento a cerca de 300 crianças.

Segundo Quadros (2011), a educação infantil, que atende essa faixa etária, deveria ser a fase de mais investimentos. O Estado deveria ser fazer como o Japão, país que mais investe na educação infantil, pois esta é fase em que acontece a formação de personalidade e de hábitos. Assim, se hoje houvesse mais investimentos na educação infantil, os ganhos no ensino fundamental seriam muito maiores.

Em 2011, após receber incremento no valor de R\$ 3.315.624,90 oriundos do Ministério da Educação (MEC), através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a prefeitura iniciou a construção de mais cinco Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), com capacidade unitária de até 120 alunos, com a finalidade de suprir parcialmente a demanda local. Além do recurso para a construção dos centros, a prefeitura de Palmas também receberá 100 mil reais por unidade, para investir em aquisição de equipamentos.

Para 2012, está prevista a construção de mais sete Centros Municipais de Educação Infantil. Essas unidades atenderão 2.350 crianças.

Existem, ainda, na cidade, 20 instituições particulares autorizadas a atender a educação infantil. Este serviço já está sendo bastante procurado pela população, devido ao déficit de creches públicas.

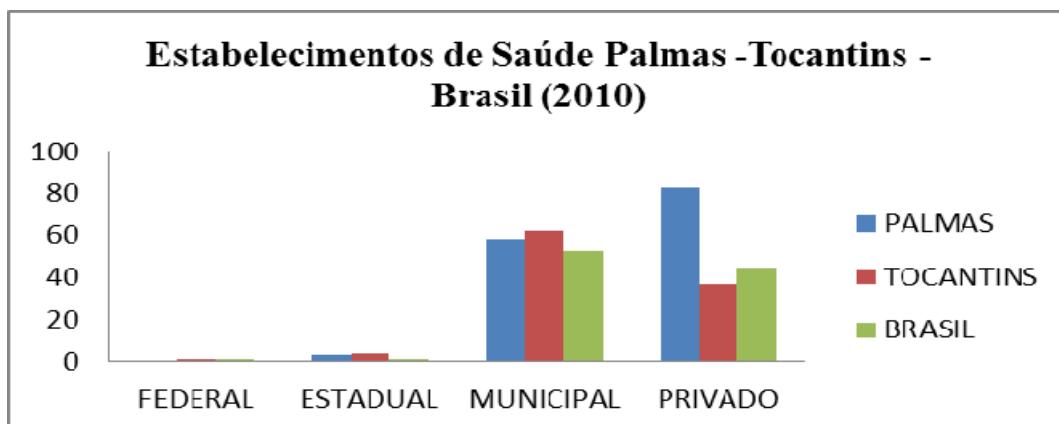
#### **4.7. Saúde**

De acordo com a Prefeitura Municipal de Palmas (2011), uma pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde, mostrou que a cidade destacou-se em vários indicadores positivos de saúde. O município apresentou, a nível nacional, o menor percentual de hipertensos (13,8%), o menor percentual de pessoas adultas com excesso de peso (37%) e o maior percentual de

pessoas adultas praticando atividade física regularmente (20%). Segundo a Secretaria Municipal de Saúde (2001d), esses índices foram conquistados através de constantes campanhas educativas e preventivas, além do acompanhamento personalizado dos profissionais de saúde junto à população, que tem uma das maiores coberturas do Programa Saúde da Família (PSF) do Brasil – cerca de 86% da população é atendida pelo serviço.

Segundo dados do Censo 2010 (IBGE, 2010), o município de Palmas conta com 144 estabelecimentos de saúde, sendo três de gestão estadual – Hospital Geral de Palmas, Hospital Dona Regina e Hospital Infantil de Palmas –, 58 de gestão municipal e 83 privados.

Ainda de acordo com dados do IBGE, no ano de 2010, os estabelecimentos de saúde no município de Palmas apresentavam grande diferença na quantidade de unidades particulares, quando comparada aos números apresentados a níveis estadual e nacional.



**Gráfico 2 - Palmas, Tocantins e Brasil: estabelecimentos de saúde (2010)**  
Fonte: IBGE (2010).

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Saúde (2001d), a cidade conta com 36 Unidades de Saúde da Família (USF) geridas pelo Município, dois Postos de Saúde e um Centro Municipal de Vacinas. Cerca de 80% das USFs estão localizadas na área urbana da cidade, sendo duas dessas unidades encontradas nos distritos de Taquaruçu e Buritirana. Outros 19,4% encontram-se na zona rural.

Segundo a Assessoria de Comunicação de Palmas (ASCOP), o Sistema de Atenção Básica à Saúde do município está sendo reforçado com a construção de sedes definitivas. São 17 Unidades de Saúde da Família (USF), as quais estão descritas no quadro 6. A estrutura das unidades irá possibilitar um atendimento amplo e suprirá as demandas e necessidades da população.

Até o momento, apenas cinco dessas unidades já estão em funcionamento, são elas: USF Taquari, USF 403 Sul, USF Buritirama, USF Morada do Sol e a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Norte.

| Número de ordem | Novas Unidades de Saúde da Família        |
|-----------------|---|
| 1               | 403 Norte                                 |
| 2               | 210 Sul                                   |
| 3               | Lago Sul                                  |
| 4               | Taquari                                   |
| 5               | 405 Norte                                 |
| 6               | 403 Sul                                   |
| 7               | Buritirana                                |
| 8               | Aureny I                                  |
| 9               | 406 Norte                                 |
| 10              | 806 Sul                                   |
| 11              | Santa Fé                                  |
| 12              | 1004 Sul                                  |
| 13              | 503 Norte                                 |
| 14              | 1103 Sul                                  |
| 15              | 712 Sul                                   |
| 16              | Morada do Sol                             |
| 17              | Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Norte |
| 18              | Centro Odontológico (CEO)                 |

**Quadro 6** - Palmas: novas Unidades de Saúde da Família (2011)

Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas - Secretaria Municipal de Saúde (2011d).

Segundo a Secretaria de Saúde do município, Palmas possui duas Unidades de Pronto Atendimento (UPA), sendo uma na região norte da cidade e outra na região sul. Esses estabelecimentos são geridos pelo próprio município e atendem usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) portadores de quadros clínicos agudos e crônicos.

A UPA Norte tem como raio de atuação toda a região central e norte da cidade e, ainda, atende pacientes em trânsito. Já a UPA Sul atua na região sul e Taquaruçu e também atende pacientes em trânsito. O número de atendimentos mensal varia de acordo com o

estabelecimento. No ano de 2011, de janeiro até junho, as unidades fizeram, em média, 7.103 atendimentos (UPA Norte) e 11.188 atendimentos (UPA Sul).

Além das Unidades de Pronto Atendimento, Unidades de Saúde da Família e Postos de Saúde, o município de Palmas conta, também, com serviços de atenção especializados, como: Centro de Consultas Especializadas, Centro de Saúde Sexual e Reprodutiva, Centro de Atenção à Saúde, Policlínicas, Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e o Núcleo de Assistência Henfil.

No âmbito estadual, o Hospital Geral de Palmas (HGP) tem como missão promover assistência à saúde, atendendo a demanda local, ou seja, pacientes encaminhados pelos Pronto-atendimentos, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e Programa Saúde da Família (PSFs), e a demanda externa, os pacientes do interior do Tocantins e também de estados vizinhos.



**Foto 3 - Palmas: Hospital Geral (2012)**

Fonte: BAZOLLI, J. A. (2012).

O estabelecimento está instalado em um terreno de 54.254m<sup>2</sup> e possui uma área construída de 34.000 m<sup>2</sup>. Conforme dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), o hospital possui 256 leitos, distribuídos de acordo com a tabela 16.

| Setor                 | Leitos     |
|-----------------------|------------|
| Cirúrgico             | 107        |
| Clínico               | 83         |
| Complementar          | 32         |
| Obstétrico            | 2          |
| Pediátrico            | 2          |
| Outras especialidades | 12         |
| Urgência e emergência | 13         |
| Hospitalar            | 5          |
| <b>Total</b>          | <b>256</b> |

**Tabela 16** - Palmas: setor e quantidade de leitos disponíveis no Hospital Geral (2011)

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (2011).

O quadro de funcionários é composto por aproximadamente 1700 colaboradores, entre servidores públicos, funcionários de empresas terceirizadas que realizam os serviços de manutenção, limpeza e higienização, nutrição, hemodiálise e segurança.

O hospital apresenta especialidades como clínica médica, clínica cirúrgica e clínica ortopédica, que são disponibilizadas no Pronto Socorro em regime de plantão 24 horas. Existem, ainda, as especialidades médicas de sobreaviso e outros serviços de apoio.

O Hospital e Maternidade Dona Regina Siqueira Campos (Foto 4) foi inaugurado no ano de 2003. Após quase 10 anos de sua existência, ele conta com 130 leitos. Embora apresentando sérios problemas de estrutura, tem um relevante papel no contexto da saúde pública, tanto de âmbito estadual como municipal, no atendimento das mulheres das classes menos favorecidas. A procura da sua UTI (Unidade de Terapia Intensiva) neonatal extrapola as necessidades do Tocantins, são usuárias da Unidade criança de Estados limítrofes, que dependem desta assistência.



**Foto 4** - Palmas: Hospital e Maternidade Dona Regina Siqueira Campos (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

Segundo o CNES (2011), tais leitos estão distribuídos entre vários setores: cirúrgico, clínico complementar, obstétrico, pediátrico, urgência e emergência e hospitalar.

A tabela 17 traz a quantidade de leitos disponíveis no Hospital e Maternidade Dona Regina Siqueira Campos em cada um desses setores supracitados.

| Setor                 | Leitos     |
|-----------------------|------------|
| Cirúrgico             | 20         |
| Clínico               | 3          |
| Complementar          | 27         |
| Obstétrico            | 49         |
| Pediátrico            | 3          |
| Urgência e emergência | 17         |
| Hospitalar            | 11         |
| <b>Total</b>          | <b>130</b> |

**Tabela 17** - Palmas: setor e quantidade de leitos disponíveis no Hospital e Maternidade Dona Regina Siqueira Campos (2011)

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (2011).

Segundo a Secretaria Estadual de Saúde (SESAU, 2010), após a criação do Hospital Infantil de Palmas (Foto 5), ocorreram melhorias no acesso e na qualidade dos atendimentos no Hospital e Maternidade Dona Regina, que pôde voltar-se para sua vocação original, ou seja, ser uma unidade de referência em atendimentos e procedimentos de média e alta complexidade.

Conforme o CNES (2011), o hospital conta com 464 empregados que fazem o atendimento à saúde da população. Dentre eles, estão: médicos, técnicos, assistentes, auxiliares e outros especialistas.

Esta unidade de saúde, chamada de Hospital Infantil de Palmas Hugo Rocha da Silva, foi especialmente estruturada para expandir a oferta de atendimentos pediátricos no município, pois, antigamente, a cidade contava apenas com o Hospital Dona Regina para o atendimento à saúde infantil.



**Foto 5** - Palmas: Hospital Infantil Hugo Rocha da Silva (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012)

De acordo com a Secretaria Estadual de Saúde (SESAU, 2010), o hospital trará melhorias no acesso e na qualidade dos atendimentos às crianças. O CNES informa que o hospital possui 53 leitos distribuídos entre quatro setores: urgência e emergência, ambulatorial, hospitalar e pediátrico, conforme demonstrado na tabela 18.

| SETOR                 | LEITOS    |
|-----------------------|-----------|
| Urgência e emergência | 3         |
| Ambulatorial          | 15        |
| Hospitalar            | 3         |
| Pediátrico            | 32        |
| <b>Total</b>          | <b>53</b> |

**Tabela 18** - Palmas: quantidade de leitos por setor no Hospital Infantil Hugo Rocha da Silva (2011)

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (2011).

Segundo o CNES (2011), o estabelecimento possui 285 empregados que fazem o atendimento à saúde da população. Dentre eles, encontram-se: médicos, técnicos, assistentes, auxiliares e outros especialistas.

A cidade de Palmas apresenta um parque de atendimentos hospitalares particulares compostos pelas seguintes instituições: Instituto Ortopédico de Palmas (IOP), que recebe clientes do Tocantins e regiões ao entorno, oferece várias especialidades e possui dois leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI); Hospital e Maternidade Cristo Rei, com demanda espontânea e referenciada, que possui 44 leitos, sendo um para UTI e oito para Unidade de Terapia Intensiva Neonatal; Hospital Oswaldo Cruz, com demanda espontânea e referenciada, que disponibiliza serviços especializados e tem 34 leitos hospitalares (CNES, 2011).

#### **4.8. O arranjo espacial da cidade: vazios urbanos e a densidade urbana**

Para caracterizar os vazios urbanos, são repetidas algumas informações anteriores com o objetivo de deixar claro o seu efeito na vida da cidade.

Os vazios urbanos na cidade de Palmas são constituídos por glebas e lotes, em regra geral, urbanizados sem edificações, que estão localizados no perímetro urbano. Essa condição define as formas de crescimento da cidade a partir da existência de loteamentos distantes da região central, ou seja, a expansão se dá nos sentidos norte e sul. Essa forma de ocupação periférica suscita situações urbanas e ambientais problemáticas, como: o elevado custo de urbanização e a ocupação de áreas que poderiam ser ambientalmente preservadas.

O deslocamento da população para as áreas periféricas da cidade induz a uma expansão urbana por meio de ocupações desordenadas, que podem ser legais ou ilegais, contribuindo também com a degradação ambiental.

Em Palmas, a retenção de terras com fins especulativos contribui para o crescimento descontínuo da mancha urbana, hoje com 35,63 quilômetros de extensão. Essa condição dificulta e encarece a implantação de infraestrutura, de equipamentos e a manutenção dos serviços públicos nas áreas periféricas.

A existência de áreas ociosas dentro do perímetro urbano, principalmente na região central, sejam lotes ou glebas, diminui a oferta de terra urbanizada, eleva artificialmente o seu valor e empurra os menos favorecidos para áreas periféricas, que na maioria das vezes ocupam áreas constituídas por loteamentos clandestinos, tornando a cidade cada vez mais espraiada.

Entre esses fatores, destaca-se o elevado custo para promover a urbanização da cidade, como a implantação da rede de infraestrutura e equipamento públicos: pavimentação, drenagens pluviais, abastecimento de água, esgoto sanitário, transporte coletivo, saúde pública, educação, rede de energia elétrica e iluminação pública. Esses serviços, por força dos espaços vazios, são deslocados para áreas distanciadas – e, por vezes, com baixa concentração populacional.

Os vazios urbanos resultam do processo de ocupação da cidade. Em Palmas, esse processo foi semelhante ao de Brasília-DF e Goiânia-GO, em face do abandono do planejamento urbanístico, que definia a forma de crescimento da cidade. Deve-se considerar também os mecanismos de pressão do mercado imobiliário, a interferência do poder econômico e a satisfação de interesses políticos (MORAES, 2003).

O governo do Tocantins, para atrair interessados em ocupar a sua capital, realizou doações e leilões de áreas, mas, estranhamente, a partir de 1991, começaram a surgir loteamentos em regiões distantes do centro urbano e fora do seu plano central, hoje, Palmas-Centro. Grandes áreas foram oferecidas em locais distantes e deslocaram a população menos favorecida para fora da área urbanizada, enquanto que as áreas da região central foram destinadas aos empreendimentos para classes mais favorecidas. Partes dessas áreas foram destinadas às empreiteiras que prestaram serviços na construção da cidade, com o uso pelo Estado do instituto legal chamado “dação em pagamento”.

Dessa maneira, ocorreu a retenção de parcela considerável de terra urbana para especulação imobiliária, prática comum na cidade, principalmente, nos primeiros anos de sua fundação. Assim, à medida que o governo urbanizava as áreas doadas ou leiloadas, eram agregados valores substanciais aos imóveis individuais, sem qualquer custo de produção para os proprietários. Em razão desse processo que propiciou lucros generosos a algumas pessoas, parte das quais venderam seus imóveis no mercado imobiliário, os lotes continuam vazios na

paisagem da cidade, extremamente valorizados, gerando os vazios urbanos na região central. Ressalta-se, também, que parte das pessoas que adquiriram lotes em Palmas, nos primeiros anos da sua fundação, atualmente sequer reside na cidade. A prefeitura local cuida dessas áreas vazias, realizando periodicamente a sua limpeza e rateando esses custos com todos os demais contribuintes.

A área de vazios urbanos na cidade, segundo levantamento realizado pela SEDUH em 2006, é de 4.127,81 hectares. Embora com certa concentração na região central, está instalada e distribuída por toda a mancha urbana.

Conforme verificado a partir de consulta ao Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Palmas e ao Registro de Imóveis da capital, pode-se constatar que há registros de propriedades de glebas inteiras em nome de empresas dos setores imobiliários e da construção civil, algumas localizadas em áreas de considerável valorização imobiliária. Destaca-se como exemplo a quadra Área Residencial Sudoeste (Arso 51). Essa quadra, que está localizada a 3,80 quilômetros de distância do marco zero da cidade e com 49 hectares de área, sequer foi parcelada. A centralidade do local, em meio à região adensada, possibilitou extrema valorização devido à instalação de toda a infraestrutura urbana, além do acesso aos serviços públicos, ao comércio, a hospitais e outros serviços privados. Na figura 26, verifica-se a localização de várias glebas vazias, algumas delas sem sequer parcelamento aprovado, num raio de 4km do Palácio Araguaia (Marco Zero da cidade).



**Figura 26 - Palmas: localização de Glebas vazias – Arbos – Raio de 4Km - (2012)**  
 Localização: 10°11'04.19"S; 48°20'00.65"O - elevação 266m - ponto de visão: 12Km  
 Fonte: Google Earth - Image®2012 GeoEye (2012).

De qualquer maneira, embora haja certa concentração dos vazios urbanos na região central, eles estão espalhados por toda a cidade, ou seja, existem na região central e na região periférica, motivo pelo qual vão pressionando o crescimento desordenado da cidade.

Os vazios urbanos estão concentrados na região da Área Residencial Sudoeste (ARSO), com 1.913,1 hectares, equivalente a 46% do total dos vazios urbanos. Essa área contém 44 quadras vazias; dessas, apenas duas com loteamentos aprovados, as quadras 63 e 64, que equivalem a 2% do total dos vazios urbanos. Segundo dados levantados pela SEDUH, em 2006, dez quadras dessa região são de propriedade privada. Evidencia-se, nesse contexto, que 44% das áreas vazias desse local sequer foram parceladas, o equivalente a 841,76 hectares, que possibilitam a instalação de quinze mil domicílios, para uma população de setenta e cinco mil pessoas (BAZOLLI, 2009).

Retrocedendo à origem das ocupações na cidade, o espaço urbano discutido acima foi retido propositalmente, devido ao seu potencial de valorização no mercado imobiliário, principalmente após o ano 2000, com a formação do lago da Usina Hidrelétrica (UHE) Luiz Eduardo Magalhães.

Já na região sul, fora do Plano Diretor, detecta-se 1.245,3 hectares de áreas vazias, o equivalente a 30% do total dos vazios urbanos, que representam 16 loteamentos; destes, cinco não estão aprovados, o que equivale a 5% do total dos vazios urbanos.

Esse fato caracteriza fortemente a expansão desordenada da cidade. Enquanto na região central, praticamente, não existem loteamentos aprovados – apenas 2% do total dos vazios urbanos, na região Palmas-Sul –, estes correspondem a 25% do total dos vazios urbanos, verificando-se claramente a especulação imobiliária, pela retenção da região central para a valorização.

#### **4.9. A dinâmica do mercado imobiliário: o mercado de solos e a especulação imobiliária**

O mercado de solo urbano latino-americano sofre oscilações importantes, quando comparado com a sua prática na Europa e nos países norte-americanos. O metro quadrado de terrenos na periferia de cidades norte-americanas tem um intervalo de US\$ 28 a US\$ 145; nas cidades alemãs, a variação é de US\$ 61 a US\$ 124; em cidades latino-americanas, essa variação vai de US\$ 32 ao surpreendente US\$ 172. Devemos considerar, ainda, que os rendimentos da população nas cidades norte-americanas são de sete a dez vezes maiores que os da população latino-americana (SMOLKA, 2003).

O cidadão norte-americano, com o salário mínimo de aproximadamente US\$ 950, poderia comprar de sete a trinta e quatro metros quadrados, na periferia de Boston (Estados Unidos da América), enquanto na cidade de Palmas, Estado do Tocantins, poderia comprar apenas de oitenta centímetros quadrados a quatro metros quadrados (SMOLKA, 2003).

Considerando o salário mínimo brasileiro da época do estudo, que era de US\$ 130, concluiu-se que seriam necessários de doze a quinze anos de trabalho para uma família, com renda média de três salários mínimos, adquirir um terreno urbanizado padrão de duzentos metros quadrados no Brasil (SMOLKA, 2003).

O mercado de terras urbanas depende de vários fatores, entre eles, a oferta disponível. Assim, a retenção especulativa interfere nos valores praticados pelo mercado. Em análise a respeito da demanda, pode-se agregar a renda, pois esta interfere no poder de compra, e

também as preferências e os preços de outros itens nos orçamentos familiares. A explicação sobre os fatores que afetam o comportamento dos preços de terra é complexa, mas poderíamos nos ater a alguns determinantes emblemáticos para entender algumas idiossincrasias aparentes de como acontece o mercado de terras urbanas na cidade de Palmas.

O argumento padrão, cerne da retenção fundiária especulativa local, debruça-se sobre a teoria econômica da oferta e demanda. Mas é necessário inter-relacionar os mercados formais e informais de terra como fatores que contribuem para o seu alto preço, pois esse alto preço desenvolvido no mercado formal afeta o informal. E ao contrário, o efeito também se repete, como detalha Pereira:

Resumindo, o mercado imobiliário nas áreas de ocupações irregulares assemelha-se ao mercado formal no que se refere à diferenciação interna, mas comparativamente aos bairros populares próximos, os preços praticados nestas áreas são mais elevados. A razão estaria na ilegalidade fundiária, a qual, ao isentar o morador das obrigações impostas por outras leis urbanísticas, confere maior liberdade de construção, esta é incorporada ao preço do imóvel, elevando-o mais do que nos bairros vizinhos, onde as construções estão condicionadas pela legalidade (PEREIRA, 2004, p. 82).

O mercado de terras absorve todas as contradições fundamentais do modo capitalista de produção. Seu preço capta simultaneamente o caráter temporal da acumulação capitalista e o caráter específico dos valores de uso distribuídos no espaço. Renda e trabalho futuros estão em jogo e o poder de monopólio da propriedade privada orienta os preços da terra e a capacidade de apropriação da renda conferida por esse poder, qual seja, a capacidade de desempenhar um papel ativo no processo de coordenação, estruturação e reestruturação da cidade, especificamente quando a terra é tratada como um ativo financeiro, “que produz o espaço como produto imobiliário” (CARLOS, 2011a, p. 112).

Esse processo de metamorfose da terra em ativo financeiro puro a faz se inserir na lógica do sistema de crédito, elemento este estruturador do mercado financeiro. Assim, a terra estará sujeita às oscilações e aos problemas deste sistema e às convulsões causadas pela especulação. Dessa maneira, atendida a expectativa e a renda, a propriedade privada da terra serve para outro fim qualquer e não aquele dado pelo seu valor de uso e/ou necessariamente por seu uso produtivo (SCHECHINGER, 2005).

A “expansão da cidade acompanha-se de uma especulação sobre os terrenos” (SANTOS, 2008, p. 206). Assim, “um primeiro momento do processo especulativo vem com a extensão da cidade” (SANTOS, 2005, p. 106). Os trabalhadores contraem dívidas seguindo o raciocínio ditado pelo motivo-especulação, transformam o negócio em aposta financeira,

estabelecendo comparativo entre as taxas de juros de mercado e a expectativa do ganho sobre a valorização de sua localização.

Se o ganho for superior aos juros, então eles contraem a dívida. Portanto, a escolha da localização torna-se um meio de enriquecimento especulativo. Essa lógica não é restrita aos "profissionais da antecipação". A terra se constitui "uma fonte de enriquecimento não apenas para algumas famílias ou para certas sociedades imobiliárias como também para aqueles que" com "pequenas economias" quiserem "aproveitar-se, dentro de suas possibilidades, da especulação" (SANTOS, 2008, p. 206).

Temos, entre os atores do mercado de terras, o proprietário, que busca, no mínimo, com a sua oferta, recompor algo com características semelhantes, enquanto o investidor busca, pelo menos, ganhar os rendimentos médios de capital, na relação da economia como um todo. Dessa maneira, ambos agem com racionalidade econômica e conhecem os conceitos fundamentais do mercado de terras. Outro ator é o proprietário patrimonial, aquele que nunca usou o imóvel e não relaciona a venda com nenhum investimento ou entende que o ganho não é significativo no presente; portanto, a pressão do mercado não tem ressonância no negócio, assim, não age com racionalidade econômica (SCHECHINGER, 2005).

Partindo do princípio de que o solo não é reproduzível, a determinação do preço mínimo não se dá pelo custo de reprodução, mas essencialmente pela concorrência e atração exercida entre os candidatos, na competição pelos benefícios decorrentes da localização. Assim, "o solo urbano, enquanto mercadoria tem um valor que se expressa através da localização, papel e grau de inter-relação com o espaço produzido, mesmo que seja potencial, dentro de condições específicas" (CARLOS, 2005, p. 53). Portanto, se houver a possibilidade de que o rendimento de um terreno específico seja maior no futuro, as rendas serão capitalizadas, o que significa antecipar no preço um benefício futuro.

A antecipação de preço futuro é mais evidente em áreas urbanas e o melhor exemplo desse mecanismo é o preço de mercado de terrenos vazios na cidade, que no seu computo está incluído a renda potencial, ou seja, o maior e o melhor uso da terra no futuro (SCHECHINGER, 2005).

O mercado de terras está em constante movimento e essa dinâmica se manifesta em vários indicadores: a quantidade de terras que é oferecida em um determinado momento, a taxa que absorve a demanda e o preço acordado. Esses movimentos alimentam a especulação, assim, os proprietários ou investidores procuram capitalizar esses movimentos a seu favor.

Esse mercado funciona com regras que são consolidadas em leis. Assim, há uma tendência mundial para enfatizar o quadro jurídico que rege a propriedade da terra em um

mundo que depende cada vez mais do mecanismo de mercado, como a alocação dos fatores de produção e bens e serviços produzidos.

O mercado imobiliário em Palmas teve início em 1989, quando o governo do Estado do Tocantins, pela voracidade de arrecadação, publicou o primeiro edital de concorrência pública de alienação de imóveis de loteamento na capital, aberta às pessoas físicas ou jurídicas.

As condições impostas pelo edital inaugural foram: prazo para construir no lote de 20 meses e o estabelecimento de limite de aquisição de seis lotes por pessoa física ou jurídica, que receberam a seguinte distribuição (três nas áreas comerciais, dois nas áreas de serviço urbano e um na área de serviço vicinal). Nessa primeira etapa de venda de lotes na capital, foram disponibilizados cerca de 1500 lotes, sendo mais de 800 para uso residencial, e foram recebidas 11,5 mil propostas.

Conforme já demonstrado anteriormente, o processo de ocupação de Palmas foi deturpado, tendo o mercado imobiliário interferido com interesse na retenção de terras, tanto das públicas, como das privadas. Esse fator contribuiu para a expansão desordenada da cidade. A região central sempre foi inacessível para a classe de baixa renda e continua sobre forte processo de retenção, ampliando a inacessibilidade à classe média. Assim, a população de baixa renda continua com acesso somente às áreas periféricas da cidade, devido à precariedade em infraestrutura que as torna mais baratas. Miranda comenta que:

A decisão de investimento do capitalista imobiliário deve ser direcionada, portanto, para localizações onde possa obter ganho fundiário e dependerá do ganho que o proprietário do terreno poderá obter ao vendê-lo. Quanto menor a previsão da valorização futura do terreno, maior será o ganho fundiário do capitalista imobiliário (MIRANDA, 2004, p. 19).

Opera-se, em Palmas, um eficiente mecanismo de valorização do capital fundiário em simbiose com a retenção de terras e práticas promovidas pela especulação do solo urbano. A “cidade nova” se torna produtora dessa mercadoria, sem precisar imobilizar parte de seu capital na esfera mercantil, enquanto o atendimento da demanda por espaço urbano ocorre mediado pelo desdobramento nas formas de produção e de circulação. Assim:

o plano urbanístico de Palmas, contrariando a expectativa que o termo “novo” confere a cidade, “cidade nova”, paradoxalmente, surpreende, e isso, em decorrência de que a novidade, o novo em sentido restrito, contrariando a expectativa de muitos, venha a ser apenas o teor caduco de seus pressupostos e do exercício aviltante de práticas promovidas pela especulação do solo urbano e a exclusão (MAGNAVITA, 2001, p. 699).

Na perspectiva da formação do espaço urbano em Palmas, o poder público estatal transformou áreas rurais em urbanas e, com a venda dessas terras, gerou circulação e

acumulou capital, que serviria para novos investimentos públicos. As áreas urbanas, além de serem valorizadas pela implantação das infraestruturas, também agregaram expectativas de localização e, de maneira lúdica, a promessa do Eldorado.

E esta urbanização se processou basicamente pelo parcelamento do solo urbano, pelo florescimento dessa atividade especulativa e comercial, pela construção de edifícios, por sua vez contingenciados pelo formato e exiguidade do lote urbano. Confirmou-se a afirmação de Lefevre: “a cidade é um lugar de consumo e um consumo de lugar!” (WILHEIM, 2003, p. 44).

Assim, o governo desprezou por completo o plano urbanístico no seu princípio de crescimento em fita (leste-oeste) e promoveu a extensão da cidade de maneira linear (norte-sul), inicialmente dentro do plano e posteriormente criando os bairros satélites. A criação desses bairros satélites tem finalidade clara: retenção das áreas centrais com maiores expectativas de valorização e separação das classes sociais. Os terrenos dos Bairros Aurenys, em parte, foram doados ou vendidos a preços baixos, decisão tomada por interesse político. Lembrando que a maioria população segregada era formada por construtores da nova capital, nas mais variadas atividades. Segawa afirma que:

Na realidade, o governo fez uma distinção entre pessoas de maior e menor poder aquisitivo. Na cabeça deles parece que não entrou o conceito de que as diversas classes sociais eram indistintas para efeito do plano: você tem que abrigar todas. O governo deu terreno de graça para a população pobre: criou cerca de 20 km de Palmas (os bairros satélites) (SEGAWA, 1991, p. 107).

Nota-se o interesse na manutenção do caos. A ação planejada depõe contra o processo. O governo do Estado continua utilizando os loteamentos por etapas que ainda subsistem nas cidades brasileiras. Assim, ao destacar certa região e colocá-la à venda, sem a dotação de infraestrutura de acesso, será forçado pela população e buscará os recursos no governo federal, de modo que a nova etapa receberá o valor agregado, os encargos serão socializados e os lucros privatizados (WILHEIM, 2003).

Portanto, a terra urbana, em Palmas, tornou-se mercadoria, tanto para captação de recursos a ser aplicados em novos investimentos, como na condição de moeda de pagamento aos credores produtores de infraestruturas (dação em pagamento). Nessa perspectiva, o aparelho do Estado se tornou o principal responsável pelos vazios urbanos na cidade, tanto pela transferência de terras a empreiteiras, que as mantêm desocupadas até os dias atuais, como pela retenção especulativa de parte destas áreas, devido a interesses políticos e econômicos. As ações promovidas pelo Estado, desde os primórdios, resultaram na incessante corrida pelo solo urbano, sem a devida regulamentação, ratificando a especulação imobiliária

vivenciada na atualidade, bem como, e já exaustivamente debatido neste trabalho, o indelével exemplo de exclusão social (MAGNAVITA, 2001).

Noutro foco de análise, encontramos o governo municipal de Palmas funcionando desde a instituição da capital como extensão do governo estadual. Mesmo o Estado tendo sido constituído sob a égide da Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao município o ordenamento de seu território, em Palmas a gestão municipal não tem ingerência sobre as terras do Estado, salvo as previsões em leis urbanísticas, que na maioria das vezes são desprezadas ou modificadas sob a pressão do governo estadual.

O município e a população desenvolveram ações pleiteando o repasse dessas áreas do Estado inseridas no perímetro urbano para o município, com a finalidade de possibilitar um planejamento com a inserção de espaços para a população de baixa renda. Dessa maneira, a prefeitura praticamente não possui áreas dominiais; sua gestão está focalizada nas áreas públicas municipais e áreas verdes.

Mas, surpreendentemente, mesmo contradizendo várias afirmações públicas de que se fosse provido de áreas de terras, hoje do Estado, elas seriam utilizadas para habitação popular, o executivo municipal encaminhou projeto de lei, que foi aprovado pelo legislativo, alterando o Plano-Diretor de Palmas, ao arrepio da Constituição Federal. Assim, possibilitar-se-ia a venda das poucas áreas públicas municipais (para equipamentos públicos) e áreas verdes, tema que abordaremos com maiores detalhes no próximo capítulo.

Ratifica-se, então, que o Estado, na sua função de proprietário e promotor imobiliário, contaminou o poder público municipal. A valorização especulativa exacerbada da região central da cidade fez com que o executivo municipal, em junho de 2012, escolhesse a dedo áreas públicas municipais, bem localizadas, para vender e atender a uma expectativa de arrecadação de mais de 15 milhões de reais.

Nesse contexto, o Estado se consolida como proprietário patrimonialista (especulador) e agente imobiliário, promovendo em Palmas a abertura de loteamentos com forma e condições que atendam aos seus interesses econômicos e políticos, ou retendo as áreas urbanas como estoque regulador, não para produzir a redução do preço, mas com o caráter especulativo. O processo de manutenção dessa condição foge à racionalidade, pela imposição, por meio da criação de agências de terras, empresas mistas e, atualmente, a criação da empresa pública “TerraPalmas” com a finalidade de gerir as terras de propriedade do Estado. Wilheim aponta, nesse sentido, que: “O crescimento urbano valorizou o solo urbano e fortaleceu o comércio do seu parcelamento; tanto a legislação como a paisagem urbana adaptaram-se a esta atividade mercantil, responsável por grandes fortunas e poderosos interesses” (WILHEIM, 2003, p. 44).

Nesse contexto, uma das maiores ofensas aos institutos legais foi a criação do Projeto Orla, por intermédio da Lei Estadual nº 1.128, de 1º de fevereiro de 2000, com o objetivo de promover e disciplinar a ocupação e o uso do solo nas áreas às margens do lago, formado pelo represamento das águas do rio Tocantins. Verifica-se, em análise sobre a Lei estadual, a omissão completa da atribuição concorrente e obrigatória da prefeitura de Palmas, com a inserção das atividades propostas pelo projeto no seu planejamento urbano. O Estado estabeleceu, como função exclusiva e específica, a disciplina da ocupação e uso do solo de áreas municipais.

Esse projeto se destinava, entre os objetivos institucionais ignorados, à urbanização de 24 quilômetros às margens do lago formado com a construção da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães.

Com a missão de executar o referido projeto, foi criada em 05 de janeiro de 2001 a empresa Orla S.A. Participações e Investimentos, sociedade por ações, pessoa jurídica de direito privado, constituída por 26 acionistas, entre eles, um órgão do Estado e um sindicato, e o restante, 24 empresas da iniciativa privada.

O cenário posto demonstra claramente que o governo do Estado criou condições favoráveis para comercializar as terras de sua propriedade. Sem critérios ou fundamento legal, o próprio governo ignora a função social da cidade e da propriedade. Cria, como pano de fundo, um programa de moradia desenvolvido no bairro Jardim Taquari, localizado a mais de 20 km da cidade, fumaça para conter manifestações contrárias ao projeto desenvolvimentista.

Alguns aspectos servem para reforçar os pontos obscuros dessa nova investida governamental: não foram anunciadas as áreas que seriam parceladas e loteadas; além disso, o governo do Estado disponibilizava as áreas, de sua titularidade, para a empresa Orla S. A. realizar o processo de comercialização, sob o compromisso de executar a infraestrutura básica. A comercialização foi iniciada por meio de licitações públicas, mas os lotes remanescentes eram comercializados por venda direta, chamada de venda “de balcão”.

O Estado passou o seu péssimo exemplo histórico de construir infraestrutura somente para valorizar comercialmente o imóvel. Isso aconteceu na cidade, de maneira geral: as quadras receberam pavimentação de baixa qualidade, parte delas sem a macro e a micro-drenagem, pois a empresa responsável pelo empreendimento, Orla S/A., tinha o compromisso de baratear os custos operacionais com a implantação desses empreendimentos.

A Lei que criou o Projeto Orla previu a criação de fundos para angariar recursos para projetos sociais, desenvolvimento urbano, preservação ambiental, habitação popular, etc. Mas nunca houve a fiscalização da aplicação destes fundos, até por imprevisão legal, que não

impõe tal fiscalização. Verificamos que é o próprio governo o fiscal de uma empresa da qual faz parte do quadro societário, como único detentor da matéria-prima, ou seja, terras de sua propriedade.

Fica perceptível que o espaço urbano de Palmas sofre ação direta do poder público estadual, e o mais grave é o modelo usado para a ocupação nesse processo de produção imobiliária. As quadras centrais foram vendidas pela Orla S/A. com a obrigatoriedade legal de implantação de infraestrutura, embora com qualidade duvidosa, e elas foram executadas, mas as quadras permanecem vazias. Enquanto isso, o Jardim Taquari, aquele pano de fundo já citado, mesmo com uma grande população, continua sem infraestrutura básica. Dessa maneira, foram reafirmados a segregação e os efeitos maléficos, os quais não deveriam ocorrer, pela lógica do Projeto Orla.

O projeto abandonou a Orla e invadiu a cidade, como um todo, embora as quadras às margens do lago tenham maior valor agregado, pela expectativa de se transformar em *habitat* da elite palmense. O Estado precisou avançar para outras frentes para conseguir, senão obter a maximização do lucro de imediato, ao menos valorizar as áreas de sua propriedade ao redor das áreas comercializadas.

Na ocasião da criação do Projeto Orla, foram implantadas três praias fluviais: Praia da Graciosa (sobressai sobre as outras pela localização), Praia da Prata e Praia da Arnos. Posteriormente, foram criadas novas praias, mas pelo motivo de não haver infraestrutura básica, resultaram em pouca atração local.

O Estado manteve a detenção da área central da cidade e aos menos favorecidos, restou a periferia da cidade. Os locais afastados são negociados a valores módicos, além de possibilitarem o parcelamento. Dessa maneira, parte da população recorre a locais mais distantes, como os lotes do Jardim Aeroporto e Jardim Santa Helena, que são originários da Fazenda Santa Bárbara e são vendidos por prestações módicas, mas com um custo final elevado. É evidente que, além da distância de mais de 20 quilômetros da região central, o comprador desses lotes terá que enfrentar problemas relacionados a transporte urbano, escola, creche, segurança, saneamento e outras necessidades inerentes à qualidade de vida.

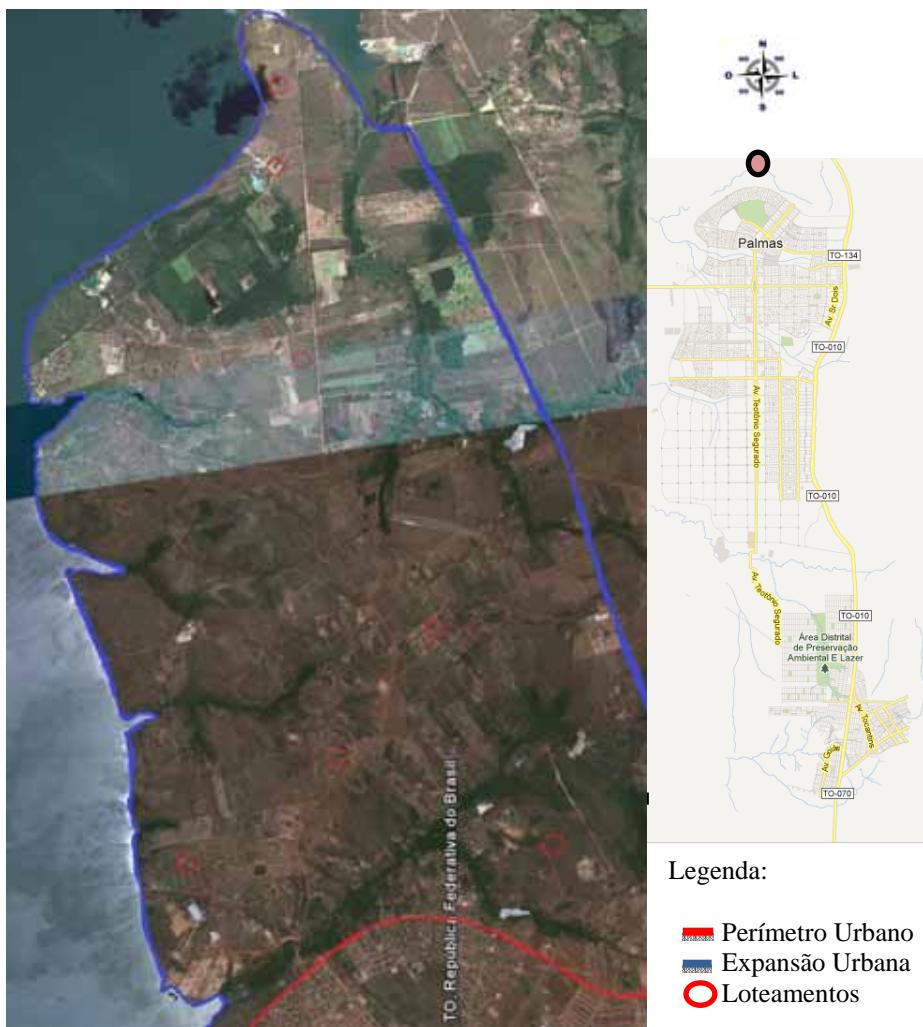
As questões abordadas anteriormente sobre a valorização imobiliária, periferização e segregação espacial remetem o debate para a região norte da cidade, que vive uma situação peculiar, devido ao impacto com a formação do lago, resultante da instalação da UHE Luiz Eduardo Magalhães, em Lajeado do Tocantins. O lago tem a extensão de cento e dezoito quilômetros e circunda a região norte de Palmas. Devido a essa condição, foram geradas

grandes expectativas aos proprietários às suas margens, em face do potencial turístico e consequente valorização imobiliária nessa região.

Desse modo, não houve como reter o avanço, em Palmas, para a região norte da cidade. Assim, envoltos por num clima desenvolvimentista, os grandes investidores já haviam migrado para aquela região, onde adquiriram terrenos ainda quando as áreas eram consideradas rurais, convertendo-se em urbana e retornando a rural a partir da aprovação do Plano-Diretor.

Em 16 de setembro de 2002, foi aprovada a Lei Complementar nº 58, que instituía o Macrozoneamento Territorial do Município de Palmas e criava a desnecessária área de expansão urbana na região norte, que estendia a cidade por mais 12 quilômetros, conforme demonstra a Figura 27, além do plano original. Essa medida certamente comprometeria a sustentabilidade da cidade, pois, além da expansão já existente na região sul, que foi ocupada indevidamente, teria agora um avanço para a região norte.

Com a lei em vigor, de imediato, surgiram as solicitações para a aprovação de novos loteamentos naquela região, conforme os círculos vermelhos demarcados na Figura 27. Existem, atualmente, sete loteamentos que já foram aprovados, mas há outros pedidos protocolados em trâmite na prefeitura, além de indícios da existência de alguns loteamentos clandestinos na região. A paralização de novas aprovações ocorreu em decorrência de a citada área retornar a condição de rural, fator que impossibilitou a expansão urbana desejada.



**Figura 27 - Palmas: extensão da região norte (2012)**

Localização: 10°08'54.18"S; 48°19'56.83"O – elevação: 246m - ponto de visão: 12Km

Fonte: Google Earth – Image®2012 GeoEye (2012).

Portanto, a tratada lei de expansão na zona norte provocaria um real avanço do espaço urbano sobre o rural, pois no seu artigo 16 definia: “Denominam-se áreas rurais, as que se encontram fora dos limites das áreas de urbanização prioritária, preferencial e restrita e das áreas de preservação ambiental, ressalvada a área do Parque Estadual do Lajeado”, transformando toda a área norte de Palmas, entre a rodovia TO-050 e o lago formado pela UHE Luiz Eduardo Magalhães, em área urbana.

A valorização da região norte teve como indutora da especulação imobiliária o próprio governo estadual, ao reter glebas nessa região, pois é detentor de parte das glebas vazias próximas ao lago. O estado exerce o papel de especulador quando licita, pelo Projeto Orla, lotes a valores proibitivos. Assim sendo, ao invés de estar coibindo as ações especulativas, no mercado imobiliário, participa como parte integrante desse processo.

Mas, com a aprovação do Plano-Diretor de Palmas, Lei Complementar de nº 155, de 28 de dezembro de 2007, depois de debate exaustivo, o perímetro urbano da cidade foi reduzido, sendo que a área de expansão urbana da região norte voltou a ser área rural do município, atendendo aos pequenos agricultores locais e à demanda de toda a cidade constatada no diagnóstico da elaboração deste instrumento de ordenamento territorial.

Para a nova alteração de área urbana para rural, na Região Norte de Palmas, conforme previsão do Plano Diretor a Administração Pública Municipal deverá se apropriar da sua competência constitucional de gerir toda a abrangência espacial limítrofe do município (urbano e rural), criando um plano de ação territorial principalmente para a referida localidade levando em conta o Desenvolvimento Sustentável. Isto significa possibilitar a evolução econômica local, que sugere uma dinâmica de uso de solo flexível (BAZOLLI, 2007, p 19).

Esse processo de comercialização se enfraqueceu nos últimos quatro anos por questões mercadológicas e por desconfiança neste modelo, mas o governo estrategicamente criou um Projeto Orla ampliado para o Estado e com forte intervenção nos municípios. A Lei Estadual nº 2.616, de 8 de agosto de 2012, autorizou o Poder Executivo a instituir a Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins - TerraPalmas, sob a forma de sociedade anônima de economia mista de capital fechado, submetida ao controle acionário do Estado. Participam do capital social e da administração da TerraPalmas o Poder Público Estadual e a iniciativa privada.

Esta companhia tem por objeto: executar, mediante remuneração, as atividades imobiliárias de interesse do Estado, com utilização, aquisição, administração, aluguel, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração e alienação de bens; e realizar direta ou indiretamente obras e serviços infraestruturais e viários em âmbito estadual.

À companhia caberá operacionalizar as atividades imobiliárias e promover investimentos em parcelamento de solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de projetos sobre: expansão urbana e habitacional; construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos; desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola; setor de serviços; setor tecnológico e de estímulo à inovação.

O Estado tenta dar uma nova roupagem ao mesmo modelo que sempre usou. Desse modo, a nova empresa, além de gerir todo o patrimônio imobiliário do Estado e promover o desenvolvimento econômico-social sustentável, deve gerar recursos para investimentos em infraestrutura no âmbito geográfico do Estado do Tocantins. Segundo o próprio governo estadual, ela terá a função de acabar, ou pelo menos minimizar, a especulação imobiliária;

acabar com o ‘jeitinho’ em venda de imóveis públicos com valor abaixo do mercado, pois passará a comercializá-los apenas por meio de licitação pública; ordenar a expansão urbana; gerar recursos para investimentos em infraestrutura econômica e social; celebrar convênios e firmar contratos com instituições financeiras e de pesquisa, nacionais, internacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas.

Enfim, o governo cria uma empresa que tem como princípio, segundo apregoa, conciliar a ocupação e o uso do solo, em conformidade à legislação específica, com a preservação do meio ambiente e ainda promover ações que resultem em benefícios sociais para a população tocantinense.

Enfim, o projeto é uma reedição do que já deu errado no passado (Projeto Orla), além de invadir a esfera da competência constitucional do município. Palmas, por exemplo, deveria assumir o seu território e promover a ocupação dos vazios urbanos, por meio dos instrumentos do Estatuto da Cidade, dando prioridade ao adensamento da região central e o desenvolvimento dos espaços construídos, com a dotação de infraestrutura básica aos setores já existentes e que padecem com a estrutura precária.

O governo estadual vem reiteradamente transferindo os recursos públicos para a iniciativa privada e amplia agora seu foco para os 139 municípios, embora tenha um interesse maior em Palmas. A medida é um fator de entrave ao desenvolvimento urbano e um obstáculo às políticas sociais e habitacionais, pois estão sendo dificultados os financiamentos e a liberação de subsídios para a construção de moradias populares, pela falta de áreas que são de propriedade do Estado.

O Governador Siqueira Campos, no mesmo dia em que foi aprovada a lei, empossou o presidente da TerraPalmas, Glaúcio Barbosa. O presidente empossado declarou que “nesse primeiro momento iremos trabalhar na elaboração do estatuto” e, referindo-se às propriedades do Estado, acrescentou que “todo o planejamento e os trabalhos de administração desse patrimônio serão mais fáceis a partir de agora”.

## CAPÍTULO 5

---

### **Dimensões políticas, jurídicas e sociais da dispersão urbana em Palmas**

#### **5.1. A proposta de alteração do Plano Diretor e a disputa pelo território**

Conforme relatado anteriormente, o modelo de ocupação da cidade de Palmas foi desordenado, baseado em interesses políticos e imobiliários, com controle estatal exclusivo sobre as terras comercializadas e/ou distribuídas de maneira alheatória aos critérios técnicos estabelecidos pelos próprios planejadores. Lira afirma que:

[...] a ganância do governo para faturar na venda de lotes contribuiu de maneira bem acentuada para que o crescimento de Palmas se constituísse em um dos maiores equívocos de planejamento urbano no Brasil e quiçá, no mundo. Palmas representa o maior exemplo de desorganização, de caos urbano, patrocinado por um capitalismo selvagem que nunca mensura as consequências de sua selvageria (LIRA, 2011).

Em exame do diagnóstico do Plano Diretor realizado em 2007 e posteriormente confirmado pelas audiências públicas feitas durante a sua elaboração, constatou-se um incomodo uníssono da sociedade: a “dispersão urbana”. Esse problema – indicado em primeiro lugar na relação gráfica entre dependência e influência com mais de duzentos itens levantados – tinha como consequência os vazios urbanos na cidade, fator que o destacou, a partir de então, como questão central nos variados debates acerca da cidade possível. A dispersão urbana é apontada como a causadora do caos urbano de Palmas, produzindo reflexos diretos na infraestrutura, transporte urbano e outras áreas.

Interpretando as combinações estabelecidas por Galster (2001), conclui-se que Palmas, em decorrência da baixa densidade, descontinuidade dos aglomerados urbanos, deslocamentos de longas distâncias e desenho urbano linear, é uma cidade dispersa. Sob a perspectiva econômica de Mccann (2000), essa condição leva Palmas a ser considerada com uma tipologia de crescimento dispendiosa.

A dispersão urbana de Palmas tem, como pano de fundo, o crescimento econômico e, como beneficiário, o mercado de solos, pela alta lucratividade com a apropriação da mais valia e a maximização da rentabilidade, com o fomento da aquisição de terrenos em áreas rurais e a conversão em urbanas. Segundo o relatório European Environment Agency (2006), as áreas urbanas afastadas possibilitam ao investidor a alta rentabilidade pela apropriação da mais valia, nesta conversão propalada rural/urbano. Assim, a cidade de Palmas se constitui

por uma tipologia de crescimento mais dispendiosa. Snyder e Catanese (1984) estabelecem que este fenômeno se deve aos custos dos movimentos pendulares elevados; ao muito tempo perdido resultante do excesso de tráfego, da expansão e manutenção de infraestruturas; e aos elevados custos ambientais e sociais.

Na ocasião das discussões do Plano Diretor, a sociedade deu uma resposta ao avanço desenfreado da cidade. O documento que foi produzido como resultado final das audiências públicas e encaminhado à Câmara de Vereadores de Palmas ratificou o interesse coletivo em reduzir o perímetro urbano da cidade. Assim, foi proposto que a área urbana na zona de expansão norte retornasse à sua condição anterior, ou seja, rural.

Portanto, com a possibilidade da Lei Complementar nº 52, de 21 de janeiro de 2004, que aglutinava a referida área ao perímetro urbano da cidade com a finalidade de possibilitar a ocupação urbana desta região, quedar diante da nova condição proposta, as representações do mercado imobiliário se mobilizaram para impedir a aprovação deste ponto, inserido no Plano Diretor.

A Câmara de Vereadores de Palmas tentou, na ocasião, criar resistência à demanda de redução do perímetro urbano, provocando novas reuniões com representantes da sociedade civil organizada, com novos debates acerca desse tema considerado polêmico, mas a Lei Complementar nº 155, que foi aprovada em 28 de dezembro de 2007 (Plano Diretor de Palmas) reduziu definitivamente o perímetro urbano da cidade.

O Plano Diretor terminou sendo aprovado de maneira emergencial, sem o acompanhamento técnico e/ou da população. Embora tenha sido contratado um parecer sobre as questões polêmicas, apenas o ponto da redução do perímetro urbano foi acatado; os demais foram deixados para normatizações posteriores.

Verificou-se, porém, que a nova lei careceu de exame técnico jurídico e constatam-se equívocos que refletem na atualidade. Entre eles, dois pontos estão diretamente ligados à discussão da expansão urbana da cidade, os quais destacamos para este estudo.

Quanto ao primeiro ponto, pela confusão causada pelo veto do Art. 17 da referida Lei Complementar pelo executivo municipal, que tratava da instituição de área de urbanização específica, o revisor não retirou os reflexos do veto do texto, especialmente, o que descreve a referida área, ou seja, o inciso X do Art. 23.

Esse foi principal ponto de discordia no debate sobre a expansão urbana de Palmas, pois havia entendimento da Câmara de Vereadores que esse inciso não perderia o seu efeito com o veto do Art. 17. Portanto, bastaria inserir um novo artigo que criasse a área de urbanização específica e o referido inciso retornaria automaticamente, em todos os seus termos e efeitos.

Essa interpretação é equivocada devido às razões do veto versar justamente sobre a inserção, nesta área, de empreendimentos que comprometeriam a qualidade ambiental.

O segundo ponto foi a falta da inserção, no memorial descritivo do perímetro urbano de Palmas, do setor Santo Amaro. Esse setor foi estabelecido pela referida lei como Zona Especial de Interesse Social Urbana, mas, por não haver a referida descrição, deixou de constar na base cartográfica como perímetro urbano.

Outros aspectos desprezados pelos vereadores na aprovação do Plano Diretor, em razão de emendas parlamentares apresentadas por pressão setoriais, foram: a redução das distâncias das áreas de preservação à beira dos córregos e rios na área urbana, principalmente do Lago formado pela Usina Luiz Eduardo Magalhães, originário do Rio Tocantins, de 100 para 42 metros; a retirada das Zonas Especiais de Interesse Social, que estavam previstas nas áreas do eixo de adensamento, entre outros. Estas alterações ocorridas entre o documento final retirado das audiências públicas e a lei aprovada demonstraram que a vontade da população, expressa nas audiências publicas, não resistiu às forças econômicas exercidas pelo *lobby* de setores interessados, como atesta Souza:

‘Dizer a última palavra’ ou ‘ter a palavra final’ significa, em várias línguas, decidir. No planejamento promovido pelo Estado, sabe-se que quem diz a última palavra, normalmente não são os pobres, os do “andar de baixo”, mesmo quando constituem a esmagadora maioria (SOUZA, 2011, p. 163).

De qualquer maneira, nesses últimos cinco anos, progressivamente, o tema Plano Diretor continuou a ser abordado e posto pelos grupos econômicos como um entrave ao crescimento do mercado imobiliário local, especialmente na perspectiva de expansão urbana. A forte pressão exercida por esses grupos fez com que o governo municipal não conseguisse promover ações concretas para a implantação integral do Plano Diretor, tanto que não encaminhou as leis específicas necessárias à Câmara Municipal, para regulamentar as diretrizes desse plano, fator que vem impossibilitando o uso das ferramentas do Estatuto da Cidade.

Este verdadeiro colapso institucional fragilizou o executivo municipal, motivo pelo qual o debate acerca dos limites do perímetro urbano de Palmas foi retomado por forte pressão política orquestrada pelo setor imobiliário.

O Poder Legislativo, ao receber do Executivo municipal, em junho de 2011, um Projeto de Lei Complementar, que propõe a alteração do Plano Diretor, instituindo as áreas de urbanização específicas, transforma-o, por emendas parlamentares, em expansão urbana, nas

regiões Norte e Leste (Mapa7), principalmente como meio de reincorporar ao perímetro urbano, daquela área “perdida” da região norte, que havia sido “perdida” na ocasião da aprovação da lei em 2007.

De qualquer maneira, ao longo da discussão, em virtude do forte *lobby* de setores econômicos, novas áreas foram incorporadas ao pacote de expansão, entre elas, as da região leste da cidade, que foram ocupadas pela elite local e parceladas por meio de loteamentos irregulares. Essa região é cortada por barreira física (rodovia estadual) e funciona como um escudo para Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra do Lajeado.

Para confirmar a tese da reincorporação da área “perdida” da região norte, o próprio vereador, presidente da Comissão de Urbanismo da Câmara de Vereadores de Palmas<sup>4</sup> e empresário do ramo imobiliário, ao participar do programa Debate CBN<sup>5</sup>, em 08 de julho de 2011, defendeu a expansão urbana, especialmente para a região norte. Ele ainda complementou a sua visão a respeito do tema, alegando que entendia ser um equívoco muito grande o Plano Diretor ter reduzido na região norte (ocorreu esta redução do perímetro urbano em 2007, com a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal), transformando-a novamente em área rural.

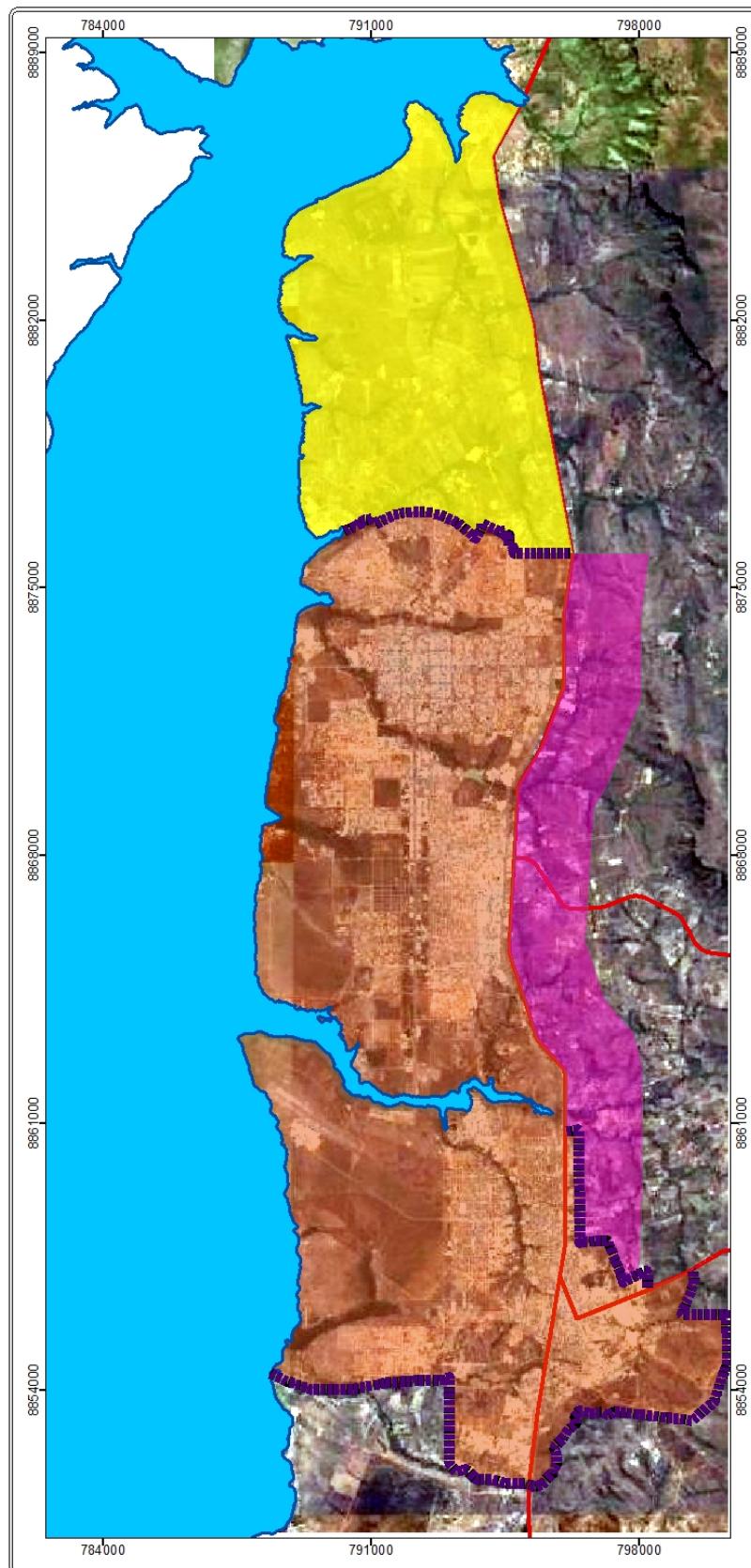
A preocupação do mercado imobiliário sempre girou em torno da valorização desta região, devido ela margear o lago da usina do Lajeado (inspirado no Lago Sul de Brasília-DF) e a sua proximidade do centro da cidade. Para fortalecer o debate acerca da valorização da referida localidade, pode-se acrescer a sua inserção em área de urbanização para fins turísticos (hotéis, pousadas, chácaras de lazer e assemelhados). Por essas razões, há forte pressão para transformá-la integralmente em zona urbana.

Nesse contexto, a região de expansão norte da cidade, ao retornar à condição de área rural (dada pelo Plano Diretor) estagnou a valorização especulativa, em clara demonstração de que a intervenção estatal produz regulação de preço no mercado imobiliário. Para esse efeito econômico, Santos (2008) se refere a uma quebra da expectativa do ganho sobre a valorização da localização, tratada por Schechinger (2005) como antecipação de preço futuro, pois estes movimentos alimentam ou retraem a especulação.

---

<sup>4</sup> Fernando Rezende de Carvalho.

<sup>5</sup> Rádio CBN Tocantins (101,9 FM): Programa Debate CBN, apresentado por André Araújo, aos sábados, às 10 horas. Para conhecer mais sobre a rádio, acesse o site: <<http://cbntocantins.com.br/editorias/cidades/2914-mudancas-no-plano-diretor-de-palmas-causam-polemica-ouca-na-integra-debate-realizado-pela-cbn-tocantins.html>>.



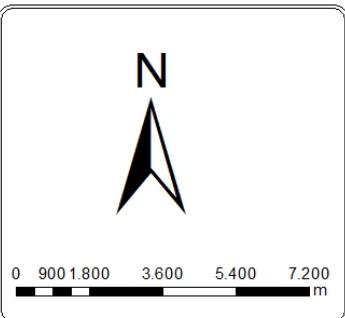
### Perímetro urbano Expansão urbana (2007-2011)

#### Planta de Situação: Palmas-TO



#### Legenda:

- Limite Urbano
- Lago da UHE Lajeado
- Perímetro Urbano
- Expansão Norte
- Expansão Leste
- Rodovia



Notas: Sistema de Coordenadas UTM  
Datum: SAD69 MC: -51° Fuso: 22S  
Fontes: IBGE, 2006  
Prefeitura Municipal de Palmas  
Google Earth  
Elaboração: Patrícia Rezende-2012.

É importante registrar que não foi encontrado registro de redução de perímetro urbano em cidades do país, pois as áreas rurais das cidades brasileiras, quando transformadas em urbanas, não retornam à condição anterior.

Ao contrário, a partir do momento da transformação da área rural em urbana, acontecem de imediato as “oportunidades” geradas especialmente com as atividades especulativas, uma delas a simples retenção de terras. Essas atividades têm a finalidade de socializar os custos, ou seja, fazer com que as despesas de infraestrutura local fiquem ao cargo do poder público. Enquanto isso, ocorre a privatização dos benefícios, pela transferência dos lucros auferidos pela valorização imobiliária, decorrentes essencialmente da infraestrutura bancada pelo erário aos proprietários privados. De acordo com Correa:

Os proprietários fundiários exercem pressão junto a municipalidade com o objetivo de interferir no processo de definição de uso de solo e zoneamento urbano, na busca da obtenção da maior renda de suas propriedades, particularmente como conseguem converter a terra rural em urbana. Neste processo alguns poderão obter valorização através de investimento públicos em infraestrutura, evidenciando que o custo social valoriza o valor de troca, inevitavelmente privatizando e individualizando o lucro imobiliário (CORREA, 1995, p. 16).

A busca pela valorização imobiliária, que ocorre em todo o país, reproduziu-se na discussão sobre a Expansão Urbana de Palmas. O mercado imobiliário, segundo o presidente do Conselho de Corretores de Imóveis do Estado do Tocantins (CRECI/TO)<sup>6</sup>, na ocasião, em participação no programa Debate CBN, de 21 de abril de 2012, pretendia triplicar o perímetro urbano da cidade e apresentou como justificativa a existência de cidades brasileiras que possuem 100% da área do município urbana, sob a fundamentação de que a transformação da área total do município em urbana possibilitaria uma melhor organização do seu território. O referido presidente buscava, com esse argumento, fortalecer seu interesse de expandir a cidade no eixo norte/sul por mais 15 km, a partir do extremo do Plano Urbanístico, e no eixo leste/oeste, do lago da Usina Luiz Eduardo de Magalhaes até a Serra do Lajeado.

A disputa pelo território ocorreu entre os atores e os agentes, interessados no espaço da cidade. De um lado, estava o mercado imobiliário, impondo a expansão urbana de Palmas, por intermédio de um grupo de vereadores, tidos como supostos defensores do interesse público; de outro, um grupo de resistência, representado pelos agentes e atores contrários a esta medida expansionista. Esses grupos foram definidos pela população e pelos veículos de comunicação local como os “favoráveis à expansão urbana” e os “contrários à expansão urbana”.

---

<sup>6</sup> Valterson Teodoro da Silva.

Constata-se, porém, que a força hegemônica capitalista, com a influência do poder político, representada no caso pelo mercado imobiliário, desviou-se do *locus* legítimo de embate: as audiências públicas; os debates nos conselhos representativos e os debates com técnicos especializados em questões urbanas.

Ao invés do confronto pela disputa do espaço urbano acontecer nesses locais próprios para o embate, passam aos bastidores políticos. Além disso, os vereadores passam a usar meios de pressão para tentar fazer valer o seu intento, entre eles, a tentativa de desqualificação da universidade (estigmatizada por parte da imprensa e pelos vereadores como essencialmente teórica, em nada contribuindo para o debate da *práxis* citadina). A Universidade Federal do Tocantins apresentou forte argumento contrário à expansão urbana, subsidiada em trabalhos de pesquisas desenvolvidos nos diversos cursos de graduação e de pós-graduação (*lato e stricto senso*).

Devido à população de Palmas ter consciência da existência dos vazios urbanos na cidade, caberia ao contexto um forte apelo simbólico para desconstruir os posicionamentos contrários à expansão urbana. A lógica em debate rondava a questão central: se a cidade tem um Plano Urbanístico para abrigar 1,2 milhão de habitantes e tem, atualmente, no espaço em discussão 139 mil habitantes, por que então deveríamos discutir a expansão urbana da cidade se o próprio Plano Urbanístico original sugeriu que fizéssemos isso somente quando a ocupação urbana, hoje em 11,58%, chegasse a 70%?

Portanto, a desconstrução dessa lógica empregada no debate pelos contrários à expansão urbana não dependeria somente de argumentação técnica, mas de algo que desse uma força simbólica e possibilisasse solidificar a engenharia reserva. E assim foi feito. A Câmara de Vereadores de Palmas contratou, para a sua assessoria técnica, o arquiteto Walfredo Antunes, coautor do Plano Urbanístico original da cidade, que a partir de uma solução pronta tenta demonstrar a necessidade da expansão urbana, não toma conhecimento dos possíveis conceitos empregados para explicação da cidade vazia e se recusa a entender os mecanismos para adensar a cidade. A simbologia deste ato objetiva reforçar a simbiose “criador e criatura”, na sua contextualização e influência sobre o espaço modificado, embora, pela imperfeição do ato, extinga-se o tempo desta relação.

A polêmica gerada na contratação do profissional pela Câmara Municipal se instalou por existirem dois momentos distintos, quanto à sua posição em relação ao tema em questão. Um primeiro momento, antes da contratação, quando o projeto de lei foi encaminhado pelo Executivo municipal à Câmara e os vereadores passaram a defender a expansão urbana de

Palmas, o arquiteto Walfredo Antunes se revelou opositor ferrenho à proposta de expansão urbana, em coerência ao Plano Urbanístico original.

O registro deste posicionamento de oposição à expansão urbana se deu por sua participação no programa CBN Debate, de 08 de julho de 2011, em que pontuou de maneira estruturada os motivos que o levaram a entender que a expansão urbana não resolveria os problemas da cidade, especialmente o da redução de preços de imóveis. Nessa perspectiva, enfrentou os vereadores, contrapondo-se ao argumento de que a oferta de terras produzida pelo aumento do perímetro urbano reduziria o seu preço.

Nesta participação no programa, em vários momentos do debate, o arquiteto fortaleceu a tese de que aumentar o limite urbano não transferiria os seus reflexos econômicos no barateamento do preço da terra, principalmente ao falar do preço de troca. Frisou também que a expansão urbana não teria o caráter inclusivo, condição defendida pela casa legislativa, pois os segmentos menos favorecidos dependem de ações do poder público, ações estas facetadas pelos instrumentos do Estatuto da Cidade. Portanto, ao poder público caberia, no seu papel precípua, subsidiar o custo habitacional para a população de menor renda (integrante do maior índice no déficit habitacional no país), a fim de fazer valer o direito de moradia, mas usando as regiões próximas à infraestrutura já instalada.

Durante a sua participação no programa em questão, Walfredo Antunes afirmou, conclusivamente, que o pedido de ampliação do perímetro urbano, sustentado na fundamentação dada pelos vereadores de redução de preços dos lotes, seria uma enganação. Argumentou que a relação “ampliação do perímetro urbano e preço” não se coaduna, no sentido pretendido pelos vereadores. Assim, a cidade poderá crescer, mas os preços dos lotes não reduzirão. Portanto, ao ampliar o perímetro urbano para a região norte, não se produzirá a consequência desejada, pois a terra naquele local valorizará e ficará tão cara quanto às da região central.

O contexto produzido pelo pronunciamento do profissional possibilitou concluir seu inquestionável posicionamento em relação à expansão da cidade, tanto que reforçou seu pensamento ao traduzir que a expansão urbana só beneficia o dono do imóvel e o especulador. Ele também alegou que não há comprovação da relação entre expansão urbana e redução de preço de terras, na perspectiva da cidade justa.

Continuando a registrar a participação do arquiteto no programa em pauta, observa-se que ele frisou que ao invés de estender o limite urbano, fator que iria contribuir para piorar o problema da valorização excessiva das áreas irregulares, a prefeitura deveria assumir o seu papel de fiscalizadora e organizadora territorial. E ele revelou, ao final, a sua indignação por

haver, a um quilômetro do palácio (área central), vários lotes vagos de uso de alta densidade. Na própria orla do lago, que foi loteada, não houve a ocupação. A figura 28 mostra as quadras vazias.



**Figura 28** - Palmas: Graciosa, orla I (2012)  
 Localização: 10°11'33.54"S 48°21'; 44.89"O - elevação: 228m - ponto de visão: 12Km  
 Fonte: Google Earth - Image®2012 GeoEye (2012).

Porém, retomando o caráter da simbologia pela contratação do coautor do Plano Urbanístico de Palmas, ocorrida em agosto de 2011, conforme abordado anteriormente, ele mudou o seu posicionamento e passou a justificar a necessidade da expansão urbana como maneira de organizar a cidade e como instrumento para regular o preço da terra.

A sua participação no programa Debate CBN do 21 de abril de 2012 deixou claro seu novo posicionamento. Ele veio com o discurso favorável à expansão urbana como forma de planejamento urbano e defendeu a propriedade absoluta, ao afirmar que não existem áreas vazias ou desocupadas no Plano Diretor de Palmas, pois, além delas estarem sujeitas às legislações municipais, estas terras “têm dono”. O tom dado à assertiva faz entender que, mesmo não cumprindo a função social ,o proprietário deveria ficar isento de pressões estatais,

no sentido de efetivamente fazer o uso da terra, sob a pena inclusive de desapropriação legitimada pela Constituição Federal.

No citado programa, os “contrários à expansão urbana” consubstanciaram o discurso no uso pelo poder público dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), como um esforço para a ocupação da região central da cidade, essencialmente visando à inclusão social. Enquanto os “contrários à expansão urbana” refutaram a possibilidade sob o argumento de que na lei em questão não existe nada que permita a ocupação dos vazios urbanos da cidade, ao menos de imediato ou em curto prazo. E ao debater a inclusão social, arremataram com o entendimento de que esta inclusão pretendida se tratava de um esquerdismo ultrapassado, pois a tentativa de trazer os menos favorecidos para os espaços vazios da cidade seria uma solução difícil e cara (referindo-se ao preço da terra), e melhor seria a expansão urbana. Essa visão reforça a manutenção das áreas vazias de Palmas como reserva de valor, a propriedade absoluta e a contradição do atual sistema do mercado de terras entre o valor de uso e de troca.

Fala-se na construção de uma cidade democrática e livre. Para que isso ocorra é necessária uma pré-condição: a existência de homens livres. E a cidade não dever ser entendida como valor de troca e suas áreas mantidas como reserva de valor. Impõe-se pensar a cidade não enquanto materialização das condições gerais do processo de reprodução do capital, mas da vida humana em sua plenitude. É fundamental superar a contradição da lógica do atual sistema entre o valor de uso e de troca. (CARLOS, 2005, p. 89).

É necessário entender que o grau de dificuldade em defender a expansão urbana de uma cidade vazia faz com que a Câmara Municipal revista o debate com um pano de fundo social. A casa passa estrategicamente a argumentar que a expansão urbana resolverá, de imediato, pelo menos dois problemas cruciais da cidade: a regularização fundiária das ocupações de baixa renda e o do acesso à terra aos menos favorecidos. As soluções se fundam na transformação das áreas rurais em urbanas, com a imediata titulação das terras irregulares e a aprovação de novos loteamentos, fatores que aumentariam a oferta de terra e provocariam a redução de preço. É evidente que não esclarecem que tanto a regularização fundiária como o acesso à terra, que são pretendidos, deixariam, de qualquer maneira, os propensos beneficiários sem a infraestrutura necessária, afinal, não se discutiu sobre as fontes de recursos.

Na verdade, a estratégia utilizada, também frágil de argumentação, tem a finalidade de mascarar um intento não revelado: o de aliar à causa (expansão urbana) os moradores das ocupações irregulares da cidade, tanto os inseridos no perímetro urbano, como, e essencialmente, os de fora dele, bem como a classe menos favorecida sem o acesso à terra

urbanizada. Afinal, há oferta de titulação de propriedade e de acesso à terra, embora não se vislumbre no pacote a infraestrutura básica, mas são oferecidas vantagens vistas pela população: valorização do imóvel pela regularização jurídica e a possibilidade de aquisição de um lote (sonho da casa própria), mesmo que esteja na periferia e sem infraestrutura.

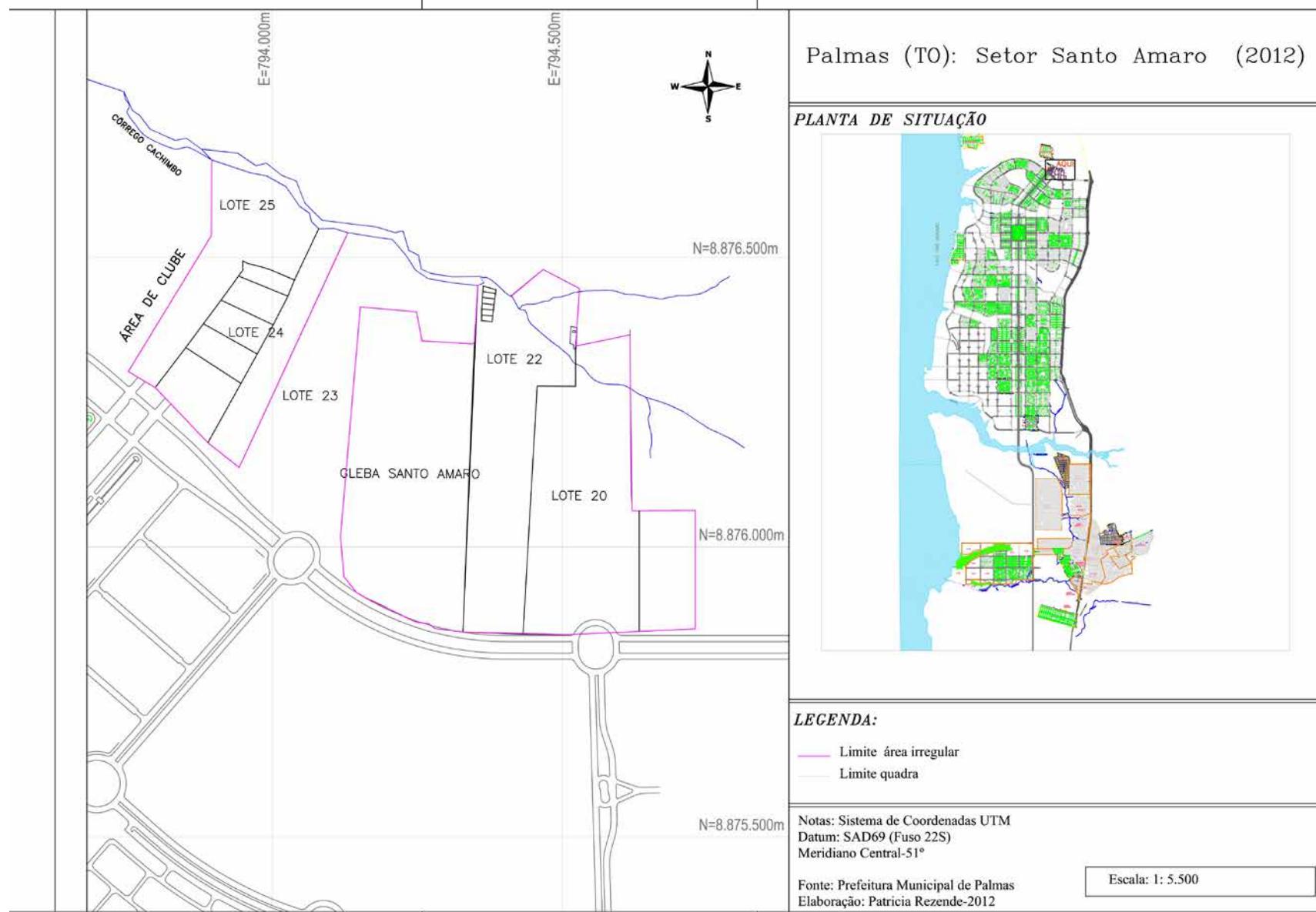
Nessa perspectiva, o posicionamento dos vereadores, mesmo que indiretamente, assumiu a vertente eleitoral. Experiências no país mostram o estabelecimento de relação eleitoreira com a regularização urbana. Como o debate permeou o período eleitoral, houve a tentativa desta vinculação imprópria. Sobre essa polêmica, Andrade afirma que:

Entre os diversos interesses perseguidos pelos parlamentares, o da própria reeleição, por hipótese, é o principal. Num sentido amplo, isso significa que, independentemente de suas motivações últimas, os parlamentares preferem reelegêr-se a tomar qualquer outro rumo profissional ou político no final dos seus mandatos. São, ou procuram ser, políticos profissionais, e não profissionais de outros setores de passagem pela política. Num sentido mais estrito, presume-se que o interesse em prosseguir na carreira política parlamentar é o motivo principal dos parlamentares: disso se trata, para eles, e não de reelegêr-se primordialmente “pela causa” ou mesmo de promover prioritária e diretamente os interesses regionais ou setoriais que representam. Não há por que deduzir daí uma completa ausência de convicções éticas ou políticas entre os parlamentares; a hipótese sugere apenas que eles tendem avaliar com liberdade e flexibilidade estratégica o campo de oportunidades em que atuam (ANDRADE, 1998, p. 17).

O debate ao longo da sua trajetória assumiu vieses e dimensões variadas, mas o social, até pela repercussão política, configurou-se estruturalmente para lastrear os demais. Nota-se também que o enfoque foi dado à região norte da cidade, notadamente a área de expansão urbana “perdida” pela aprovação do Plano Diretor vigente. Assim, o setor Santo Amaro e o Lago Norte serviram de sustentáculo para o apelo social necessário, devido à concentração da população de baixa renda da região nessas localidades.

O setor Santo Amaro está localizado na região norte de Palmas, área rural e contígua ao Plano Urbanístico. A ocupação desse setor se deu por volta do ano 2000 e foi originada pela venda de lotes em área de propriedade do Governo do Estado (loteamento clandestino). Atualmente, com 1085 habitantes (IBGE, 2010), está em processo de regularização fundiária, tendo o Estado do Tocantins transferido a sua propriedade, por doação, ao município de Palmas, por meio do Decreto nº 4.446 de 28 de novembro de 2011.

Conforme já mencionado anteriormente, o Plano Diretor vigente estabeleceu o setor Santo Amaro como ZEIS, mas em razão de um erro material, não definiram os seus limites no memorial de descrição do perímetro urbano da cidade. Assim, consequentemente, ficou fora dos contornos da base cartográfica, a qual estabeleceu a área urbana da cidade, considerada atualmente área rural, conforme demonstra o mapa de localização do setor (Mapa 8).



Verifica-se, na região norte, duas ocupações com dimensões preocupantes, o setor Santo Amaro e o Lago Norte. As demais são pequenos grupos que poderiam ser removidos, concentrando a aplicação de recursos na regularização e urbanização. Segundo a SEDUH, ao elaborar o Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas, previu-se concentrar os ocupantes irregulares desta região em área contígua ao Plano Urbanístico da cidade. Assim, as demais ocupações se concentrariam em novo limite estabelecido pela junção do setor Santo Amaro e do Lago Norte, possibilitando, então, a imediata construção de infraestrutura neste local, com recursos públicos já disponibilizados pelo Governo Federal.

Porém, há tentativa de desconstrução dessa proposta. Os vereadores apoiam a permanência destes pequenos grupos que estão distribuídos em grande área da Região Norte. Por outro lado, os referidos grupos querem se manter nestes locais sob a perspectiva da região voltar à condição de urbana, que os transformará de vítima do sistema social a algozes especuladores imobiliários. A valorização imobiliária, pela transformação de rural em urbano, transmuta o valor de uso em valor de troca e faz com que estes ocupantes busquem proveito nisso. Essa condição desqualifica o cunho social proposto pelos vereadores; assim, a máscara revela por detrás um interesse em expandir a região, em quase cinco mil hectares, para obtenção de lucros imobiliários. E ainda, que os ocupantes da região estão sendo usados para reforçar o interesse expansivo, mas transmutado em mecanismo de inserção do pobre na cidade.

Desse modo, o Estado desenvolve estratégias que orientam e asseguram a reprodução das relações no espaço inteiro (elemento que se encontra na base da construção de sua racionalidade) produzindo-o enquanto instrumento político intencionalmente organizado e manipulado. O espaço é, portanto, um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante, que diz representar a sociedade, embora não abdique de objetivos próprios de dominação e que usa as políticas públicas para direcionar e regularizar fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares através de intervenções como “ato de planejar” (CARLOS, 2011a, p. 76).

Nesse viés, os vereadores promoveram a trajetória dos debates discursos efusivos, alegando que a regularização fundiária, resolução para o problema territorial em Palmas, passaria obrigatoriamente pela expansão urbana. Portanto, em nome dos ocupantes dessas áreas irregulares, os vereadores reforçaram o paradoxo de inserção social pela exclusão periférica. Assim, com a periferização da cidade, por meio da extensão do perímetro urbano até as referidas ocupações, seria promovida a inserção social, contrassenso à cidade sustentável com abrangência social, econômica e ambiental.

Em defesa da tese da casa legislativa, o presidente da comissão de urbanismo<sup>7</sup>, no programa Debate CBN de 21 de abril de 2012, afirmou que devido à Região Norte estar muito próxima ao centro da cidade, a apenas cinco quilômetros, não poderia ser comparada com outras regiões, que foram expandidas a dez, vinte ou até trinta quilômetros do centro da cidade. Reforçou também a posição do legislativo, ao garantir que a área rural da Região Norte foi ocupada por trabalhadores e que eles querem permanecer no local (referindo-se aos bairros de Água Fria, Machado, Lago Norte e Santo Amaro). Mesmo entremeados por pequenos produtores rurais, os trabalhadores pleiteiam a transformação desta região em área urbana, para que possam regularizar juridicamente suas posses e receber os benefícios da infraestrutura urbana.

Dessa maneira, mesmo havendo estudos de viabilidade para concentrar estes moradores em área próxima ao setor Santo Amaro, não há interesse que isto ocorra. Verifica-se, nesse contexto, que a dispersão urbana seria um instrumento de favorecimento especulativo, até pela própria gentrificação, pois o local será destinado à elite palmense. Assim, os moradores serão expulsos pela valorização imobiliária. Para Carlos:

Assim, se a produção do espaço do ponto de vista econômico se produz sob a racionalidade da busca do lucro e do crescimento, no plano político, sob a lógica do planejamento que normatiza e instrumentaliza o espaço, no plano social revela a vida, e desse modo a sociedade em seus conflitos, pois o econômico e o político se realizam na vida cotidiana e no lugar com estratégias específicas que se confrontam com as necessidades da vida humana. (CARLOS, 2007, p. 54-55).

Outra região que foi discutida durante a trajetória do projeto de lei expansionista foi a região leste da cidade, que desnudou as intenções dos vereadores e enfraqueceu o discurso social, pois é uma região ocupada pela elite, ainda que por maioria de construções irregulares. Há interesses de que nessa região aprazível da cidade sejam implantados os condomínios residenciais.

O debate sobre a referida região se tornou acirrado em decorrência da importante característica ambiental da localidade, tanto que o Plano Urbanístico original designou esta área para ser rural pela importância de conter os mananciais para o abastecimento de água da capital.

A discussão da expansão urbana sobre a região leste da cidade veio por meio de diversas emendas ao projeto original. O projeto de lei complementar original que foi encaminhado pelo executivo municipal previa a manutenção daquela área como rural e

---

<sup>7</sup> Vereador Fernando Rezende de Carvalho.

regulamentava o uso da zona de influência da rodovia. Assim, não propunha mudança para área urbana.

O referido projeto de lei original especificava as condições de uso para instalação de empreendimentos às margens da rodovia, num raio de até 700 metros, observadas as questões ambientais e o impacto ambiental à região. Portanto, não havia previsão de conversão dessa região em área urbana, simplesmente seria criada a possibilidade de instalação de empreendimentos não poluentes naquele local, observados os critérios de garantia ambiental.

Finalmente, o debate sobre a expansão urbana da cidade foi em direção à região sul, já caótica. Essa região foi objeto de expansão urbana indevida a partir do terceiro ano de implantação da cidade, razão pela qual o poder público não tem conseguido levar a infraestrutura básica aos moradores desta localidade. Acresce-se às dificuldades locais os problemas vinculados à periferização, entre eles, a violência urbana e o descaso do poder público.

Nesse contexto, o debate sobre a expansão urbana de Palmas vem se arrastando por mais de um ano. Porém, não está sendo trilhado o caminho de discussão no campo científico ou de embates de ideias, mas sim, constantes pressões vindas da Câmara de Vereadores, que têm ocasionado reações de diversas maneiras pela sociedade civil, representada pelos “contrários à expansão urbana”.

As reações do grupo contrário à expansão urbana foram resultado do entendimento de que a temática não vinha sendo debatida na arena competente. Os vereadores se recusaram a levar a questão ao Conselho de Desenvolvimento Urbano e encaminhá-la para estudos técnicos jurídico-urbanísticos mais detalhados. Havia fortes indícios do interesse de aprovar o projeto sem o esgotamento e a exaustividade que o debate merece.

O ponto de partida do debate acerca da questão foi a reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (CDUHP) ocorrida no dia 17 de junho de 2011, quando o representante da Caixa Econômica Federal (CEF), o arquiteto André Ricardo Mendes Vieira, pronuncia e fica registrado na ata: “já foi dada entrada na instituição um empreendimento com 800 apartamentos, na Área de Influência das Rodovias (AIR), região leste da cidade. O empresário disse que estava tudo certo com a prefeitura e Câmara, que tudo estaria aprovado até agosto (referindo-se à transformação da área rural em urbana por meio da expansão da cidade)”.

Nessa ocasião, foi solicitado pela presidente do CDUHP, Kenniane Lenir N. C. Barreira, também Secretária do Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, que o

executivo realizasse as audiências públicas e os debates técnicos para posterior encaminhamento à Câmara de Vereadores, pedido cabalmente recusado.

Nota-se que a Câmara de Vereadores de Palmas estava convicta e certa de que não haveria maneiras de impedir o intento de expandir a cidade. Aproveitaram um projeto de lei encaminhado pelo Executivo, sem o devido estudo técnico, e o transformaram com emendas parlamentares em novo projeto, para promover a expansão urbana. Assim, marcaram as audiências públicas ao arrepio das normas legais, mas o ato foi impedido por ação do Ministério Público Federal (MPF), que invocou o cumprimento da legislação vigente para a validação destas audiências.

De qualquer maneira, mantiveram as reuniões publicadas com o objetivo de debater a expansão urbana, mas das três agendadas ocorreram somente duas delas, que foram permeadas de ataques políticos e pessoais, dos prós e dos contras. Tanto que, na segunda reunião, parte do público abandonou o recinto sob a alegação de cerceamento da palavra, também permeada sob um clima hostil.

Percebendo as dificuldades para o avanço das discussões, a Câmara de Vereadores institui uma comissão e convidou as entidades representativas da sociedade, entre elas, a Universidade Federal do Tocantins (UFT). A UFT promoveu, então, diversos encontros a partir de 14 de novembro de 2011, com a participação de professores, alunos, Prefeitura Municipal, sociedade civil organizada e pessoas interessadas para, ao final, expedir um parecer acerca do tema.

Com os encontros realizados, a UFT emitiu um parecer traduzindo as opiniões dos presentes aos eventos, conforme quadro conciso que demonstra os principais temas, especificando o entendimento em relação ao projeto de expansão urbana em trâmite. O documento mostrou que a condução do processo estava precipitada e que dependeria de estudos mais detalhados para os encaminhamentos, tendo se fundamentado no conceito de cidades sustentáveis.

| TEMAS EM DEBATE NA CÂMARA MUNICIPAL          | FINALIDADE PRINCIPAL  | POSICIONAMENTO DO GRUPOTÉCNICO/UFT  | JUSTIFICATIVA  |
|--|---|---|--|
| <b>Áreas de Urbanização Específica (AUE)</b> | Autorizar a construção de condomínios residenciais fechados na Área de Influência das Rodovias (AIR)  | Deve-se aplicar o instrumento apenas para a regularização fundiária de interesse social das atuais ocupações consolidadas na cidade.  | Entende-se que o instrumento é importante para se aplicar nas regularizações fundiárias de interesse social das atuais ocupações consolidadas, fora do perímetro urbano de Palmas, como o setor Santo Amaro, Lago Norte e outros. Autorizar a construção de condomínios residências fechados às margens das rodovias estimularia o avanço da cidade sobre a área de preservação ambiental da Serra do Lajeado. |
| <b>Área de Influência das Rodovias (AIR)</b> | Estabelecer que na faixa de terra localizada nas rodovias (TO-010, 020, 030 e 050), com projeção horizontal de 700 metros, ampliada pela Emenda Modificativa para 1.500 metros, como delimitação para uso da urbanização específica. Nessa área, autorizar-se-á a instalação de empreendimentos comerciais e a construção de condomínios residenciais fechados. | A Área de Influência das Rodovias (AIR) deverá permanecer como zona rural, tendo como finalidade a instalação de empreendimentos comerciais de reduzidos impactos ambientais. Criar Lei Municipal específica (PLC 07/2011) e utilizar o Decreto Federal nº 62.504/68, para regular o uso do solo. | Essa área deveria ser destinada ao desenvolvimento econômico da cidade; portanto, não se justifica permitir a construção de condomínios residenciais fechados, por razões urbanísticas, como imposição de barreira física (área cortada pelas rodovias) e por questões ambientais (zonas de fragilidade, de transição da APA e de reserva de manancial).   |
| <b>Áreas Verdes</b>                          | Mudar a destinação das áreas verdes; entre outros motivos que justificam o pedido se encontra o “interesse público ou administrativo”.  | A medida apresenta preocupação por sua subjetividade. Não são estabelecidos os critérios claros e objetivos para a sua aplicação.   | As áreas verdes são essenciais para a cidade, considerando-se inúmeros fatores, como o equilíbrio climático.   |

Continua...

|                        |  |  |   |
|------------------------|--|--|---|
| <b>Expansão Urbana</b> | <p>Criar uma zona de expansão urbana (não foi definido o limite geográfico ou disponibilizado estudos técnicos justificando a proposta) com a finalidade de planejar a cidade e estabelecer o equilíbrio entre a oferta e procura de lotes no mercado imobiliário.</p> | <p>A proposta merece estruturação com estudos que possibilitem mensurar sua dimensão. Entende-se que esse debate antecede ao de mecanismos que poderiam ser aplicados de imediato, dentre eles a efetivação do adensamento do atual perímetro urbano com o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade.</p> | <p>Palmas poderá ter uma Zona de Expansão Urbana, mas, antes, outras providências deveriam ser tomadas. A principal delas é a aplicação de todos os esforços e políticas para a ocupação do atual perímetro urbano, bem como a estruturação de um sistema de planejamento, fiscalização e controle social para oferta e acesso a terras e urbanização em Palmas. Estão sendo recomendadas treze ações propositivas, buscando solucionar o problema, extraídas de encontros promovidos pelo Grupo Técnico/UFT com a participação de professores, sociedade civil organizada e pessoas interessadas neste tema.</p> |
|------------------------|--|--|---|

**Quadro 7** - Palmas: síntese do parecer após a análise das alterações do Plano Diretor Participativo (2012)

Org.: BAZOLLI, A. J. (2012)

Não havendo avanço no debate, pois em momento algum a Câmara Municipal recuou no sentido da realização de estudos detalhados, que possibilitassem análise da situação envolvendo as diversas áreas do conhecimento, para uma deliberação que afetaria principalmente o futuro da cidade, foi promovida pelos vereadores uma sessão ordinária no dia 24 de novembro de 2011. Estiveram presentes na sessão o autor e coautor do Plano Urbanístico da Cidade, Luiz Fernando Cruvinel e Walfredo Antunes, respectivamente; o Prefeito de Palmas, Raul Lustosa Filho, e outras autoridades. Novamente, a força simbólica do ato induz a manifestação do poder sobre a condução do jogo, pois o poder público estaria alinhado aos técnicos que criaram a cidade; assim, não restaria mais questionamento ao processo, até então conturbado (ver foto 6).



**Foto 6** - Palmas: sessão da Câmara (2011)

Autor: BAZOLLI, J. A. (2012).

Ainda no ano de 2011, houve encontros e debates que discutiram a Expansão Urbana de Palmas, no Instituto Federal do Tocantins e na Universidade Federal do Tocantins, promovidos pela direção do campus. No dia 07 de dezembro, o Curso de Arquitetura e Urbanismo promoveu o evento “A cidade nossa de cada dia”, que reuniu professores das diversas áreas do conhecimento, alunos, políticos, Prefeitura Municipal, sociedade civil organizada, movimentos sociais e outros interessados no tema.

Nos primeiros dias de janeiro de 2012, a Casa Legislativa, por meio do líder do governo<sup>8</sup> na Câmara, propôs uma polêmica Emenda Substitutiva e a ela foram agregadas outras Emendas Modificativas, que objetivavam expandir a cidade, especialmente na região leste, em até dois quilômetros, além do atual perímetro urbano.

Ficou perceptível, a partir de então, que se esgotava o campo de negociação. O estabelecimento da força foi demonstrado pelas ações da Câmara e não se conseguiu mais o restabelecimento ao campo do diálogo. Havia, pelos despachos expedidos no processo legislativo, a intenção dos vereadores seguirem em frente no seu intento de expandir a cidade.

---

<sup>8</sup> Vereador Milton Neri.

Com a expectativa de enfrentamento, a sociedade se organiza e cria o Comitê em Defesa da Cidade, com encontro promovido no dia 13 de março de 2012, no auditório da Câmara de Vereadores, mobilizando liderança de vários setores (ver foto 7).



**Foto 7** - Palmas: reunião de constituição do comitê em defesa da cidade (2012)  
Autor: BAZOLLI, J. A. (2012)

O “Comitê em Defesa da Cidade” elaborou um manifesto pela retirada do projeto de expansão urbana e efetuou a entrega ao Prefeito de Palmas (foto 8), além de fazer visitas para entregar o documento no Ministério Público Estadual, na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e em vários conselhos de classe e órgãos de controle social.



**Foto 8 - Palmas:** Entrega de Manifesto do Comitê ao Prefeito Raul Filho (2012)

Fonte: Disponível em: <[www.palmasemfoco.com.br](http://www.palmasemfoco.com.br)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

No campo da mobilização, a Universidade Federal do Tocantins promoveu o evento “Cidades Sustentáveis: Palmas em Foco”, que mobilizou autoridades do Ministério Público Estadual, Prefeitura Municipal, Judiciário, movimentos sociais, sociedade civil organizada, segmentos profissionais e representativos diversos. Na foto 9, pode ser observada a participação das pessoas no evento, que aconteceu no dia 15 de março de 2012.



**Foto 9** - Palmas: participação das pessoas no evento “Cidades Sustentáveis: Palmas em Foco”(2012)

Fonte: Disponível em: <[www.palmasemfoco.com.br](http://www.palmasemfoco.com.br)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

Diante deste quadro, aconteceu naturalmente uma vigilância cotidiana das ações parlamentares, por parte da sociedade, com a finalidade de evitar a apropriação desse espaço disputado. Caso viesse a ocorrer, a cidade teria a expansão urbana sem o legítimo embate participativo, legítimo e necessário.

No esforço em entender a importância da resistência à imposição da expansão urbana, é imprescindível o resgate histórico da elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas, que com a sua transformação em lei, reduziu o perímetro urbano da cidade em 2007. Essa redução do perímetro urbano se deu justamente pela conclusão na leitura técnica e diagnóstico do Plano Diretor apontar a inviabilidade da manutenção da cidade, com as dimensões urbanas da época. São essas mesmas dimensões que os vereadores querem recuperar, com o projeto de expansão urbana, por considerá-las “perdidas”.

A Câmara Municipal que aprovou a Lei Complementar do Plano Diretor, ratificando o interesse da população, agora, sem fundamentação básica que sustente tal tese expansiva, tenta de qualquer maneira retornar a área rural da região norte para urbana, afrontando o próprio Plano Diretor, as diretrizes do Projeto Urbanístico original e a nova ordem jurídico-

urbanística. Esses fatores justificam o movimento de resistência pelos atores e agentes, que se contrapõem a esta ordem ditatorial de apropriação do espaço.

Todo processo decisório é iniciado por um agente particular (o governo ou um parlamentar, agindo um e outro enquanto representantes de interesses sociais) que deseja transformar sua pretensão em lei. Com frequência essa pretensão é questionada por outros interesses particulares que se sentem afetados pelo projeto inicial. No embate resultante, a capacidade que tenham as partes de mostrar, com argumentos racionais, que suas propostas beneficiam a todos, ou a outros, além delas próprias é um importante fator de êxito quando o processo é público e a todos os interessados é permitido expressar-se livremente (ANDRADE, 1998, p. 25).

É inegável que, em junho de 2011, instalou-se um conflito entre os grupos pró e contra a expansão urbana, em decorrência do ingresso do projeto de lei complementar na Casa Legislativa, originário do Executivo municipal. Conforme mencionado anteriormente, este projeto de lei, durante o seu trâmite, recebeu emendas, razão pela qual se configurou em possibilidade de criação de uma área de expansão urbana na cidade, com as dimensões: 15 km (na região norte) e 15 km (na região sul), ambas a partir do extremo do Plano Urbanístico original; mais 2 km em toda a extensão da faixa leste do atual perímetro urbano. Com as divergências de posicionamentos e disparidades de interesses, não são encontrados pontos comuns para enunciar a possibilidade de se traçar uma linha em direção à solução da questão.

Dessa maneira, os contrários à expansão urbana não concebem, partindo do princípio que estamos tratando de uma cidade dispersa e vazia, um debate sobre expansão urbana, sem tratar primeiramente da ocupação dos vazios urbanos na cidade. Portanto, emergiram da discussão algumas questões no esforço de entender este conflito instalado: Como coibir a aplicação de forças institucionais para a conquista de interesses privados? Haveria na perspectiva geopolítica um *modus conciliador* para acomodar os interesses dos vencidos nessa disputa pelo espaço urbano, ou, ao contrário, esta perspectiva seria um ícone de luta?

Diante do quadro exposto, confirmaram-se reações imediatas, no sentido de se evitar o crescimento desordenado da cidade, vindas de entidades de classe, movimentos sociais, população em geral e das mais diversas representações. Esperava-se, então, dentro da racionalidade, o recuo do executivo municipal com a retirada do projeto de lei, mas ao contrário, ele foi mantido e dos 12 vereadores da casa, 11 deles passaram a apoiá-lo ostensivamente, mesmo diante de leis supervenientes, que proíbem a expansão urbana, sem a realização de estudos técnicos compatíveis.

Torna-se relevante analisar esse contexto sob a ótica da apropriação política das determinações do Projeto Urbanístico original da cidade de Palmas, referente tanto ao desenho urbano, quanto ao perímetro urbano e às diretrizes de ocupação, como da

consequente produção de um espaço urbano desigual, segregado e de alta especulação imobiliária. Essa análise permite compreender de que forma a cultura política patrimonialista e clientelista influenciou e influencia o planejamento urbano, a gestão urbana, a ocupação da cidade e a elaboração de sua legislação urbanística. Os autores abaixo indicam que:

Tudo leva a crer que só quando ocorrerem mudanças profundas no sistema político brasileiro – de forma a coibir o individualismo na ação parlamentar, bem como o fisiologismo tradicionalmente presente na relação entre os poderes Executivo-Legislativo –, visando à introdução de mecanismos que aumentem a responsabilidade dos parlamentares à frente ao eleitorado/governo poderemos esperar maior centralidade e uma efetiva valorização do Parlamento, no sentido de que possa realizar plenamente as suas três funções básicas, a saber: representar a sociedade, legislar com autonomia e controlar o Executivo (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 86).

Constata-se, com a reação do Executivo municipal e da Câmara de Vereadores, um reforço a um procedimento essencialmente especulativo, ou seja, o crescimento da cidade com baixa densidade, fator que leva à ampliação dos vazios urbanos especulativos e à valorização da terra por si só. Essa prática improdutiva induz à valorização exorbitante do solo, que é benéfica apenas aos proprietários das áreas, em detrimento dos interesses públicos e da sociedade. As áreas urbanizadas da região central de Palmas não estão adensadas e a ocupação da cidade continua sendo desordenada, premissa confirmada pelo excesso de vazios urbanos. Desse modo, essa expansão desnecessária desejada, objeto de pressão política, resultaria no reforço desta especulação imobiliária, além de obrigar a Prefeitura a estender suas redes de infraestrutura.

Conforme enunciados anteriores, a cidade compacta e com densidade adequada proporcionaria a eficiência na oferta de infraestrutura, diversidade da mobilidade urbana, acessibilidade a todos, controle social, humanização e vitalidade urbana, acesso aos consumidores e eficiência do transporte urbano coletivo. A lógica da redução de preço da terra pela dispersão da cidade, apregoada pelos loteadores, não se concretiza pela dinâmica do deslocamento, dado ao ciclo de vida das localizações.

Verifica-se que a expansão sem planejamento traz a expectativa da captação de um fluxo monetário futuro, induzido pela modificação da ordem espacial que estabelece ao empresário urbano a sua capacidade de bancar os vazios urbanos, considerando-se as variáveis do custo de produção habitacional e da ineficiência dos mecanismos de tributação, [...] “porque os interesses econômicos das escalas mais abrangentes colidem com as necessidades da escala da cidade” (SPOSITO, 2011, p. 139).

Portanto, a cidade compacta, com a gestão adequada de seu território, é a medida de garantia para torná-la sustentável. No caso de Palmas, existe um perímetro urbano definido pela Lei nº 155/2007 (Plano Diretor), respaldado pela sociedade, que não deve ser alterado, até como medida de racionalização de custos da cidade, para torná-la viável devido à baixa densidade atual na região central da cidade.

Palmas, pela ineficiência da fiscalização do poder público municipal, possui ocupações irregulares externas ao perímetro urbano e, como solução deste problema, deverá manter a proposta de incluir no Plano Diretor as áreas de urbanização específicas. A finalidade é aplicar esta solução às ocupações irregulares, mas vinculada ao Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que estabelece os princípios e diretrizes da implantação de uma política fundiária para a regularização destas localidades.

No campo dialético-político, as denominadas “forças contrárias” à expansão urbana se movimentaram em diversas direções, com ações do tipo: a criação do comitê “Em defesa da Cidade”; a realização de visitas ao Ministério Público Estadual, solicitando intervenção no processo legislativo; a realização de seminários acadêmicos discutindo a temática nas universidades locais e em outras entidades; a promoção de manifestações públicas, e outras medidas.

Como resultado dessas ações, ocorreu um recuo momentâneo dos vereadores que devolveram o projeto de lei da expansão urbana ao executivo municipal para realização de estudos técnicos. Portanto, o retorno do projeto a casa legislativa dependerá da apresentação desses estudos e da promoção de novas audiências públicas.

A percepção do contexto político atual não oferece segurança de que serão obedecidos os trâmites normais para o retorno do projeto de expansão urbana à Casa Legislativa, pois durante os debates acerca da expansão urbana houve a substituição de três secretários de governo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Município. No início das discussões, a Secretária Kenniane Lenir N. C. Barreira assumiu posição contrária à expansão urbana. Em janeiro de 2012, ela foi substituída pelo Secretário Evercino Júnior, que também se posicionou contrário à expansão urbana e, no dia 18 de abril, recusou-se a representar o Prefeito Municipal na audiência pública que tratava da expansão urbana, fundamentado na recomendação do Ministério Público Estadual para que a audiência não fosse realizada em função de ilegalidade, fato que resultou na sua substituição. Assumiu, então, o Secretário Gumercindo de Paula, procurador municipal da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que já havia emitido dois pareceres contrários à expansão urbana. Também foi substituído e o secretário atual, Gustavo Bottós, ainda não se manifestou acerca do assunto.

Porém, pelas últimas ações da Câmara Municipal, pairam dúvidas em relação ao acatamento legal no trâmite do projeto de expansão urbana, quando este retornar a esta casa. Percebendo o alto grau de dificuldade imposta pela sociedade na condução deste processo, especialmente em relação à expansão urbana, paralisaram o trâmite e devolveram ao executivo municipal, mas o executivo mandou novo projeto alterando o Plano Diretor, agora possibilitando a alteração de uso das áreas públicas municipais e das áreas verdes.

Assim, desrespeitando aos princípios básicos do processo legislativo, a Câmara Municipal aprovou, no mês de junho de 2012, uma nova lei que autorizou o Executivo municipal a mudar o uso do solo das Áreas Públicas Municipais e das Áreas Verdes. Essa visível alteração do Plano Diretor levou, apenas quatro dias após a sua aprovação, ao ingresso pelo Executivo de um pedido de comercialização de mais de quarenta Áreas Públicas Municipais, com o objetivo de arrecadar algo em torno de 15 milhões de reais.

Novamente, a população promoveu ações que impediram momentaneamente a venda dessas áreas. Ocorreu, também, denúncia ao Ministério Público Estadual acerca desta ocorrência, além de ser impetrada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo, ação de constitucionalidade à referida lei, que autoriza a mudança de uso do solo, com a finalidade de impedir definitivamente essa comercialização. “Deduz-se, portanto, que quando alguns setores da sociedade têm interesse efetivo na aprovação ou na rejeição de um projeto e se organizam para esse fim, seu peso é indubitavelmente significativo no processo decisório” (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 81).

O projeto em debate parece ter sido feito para atender grandes construtoras e grupos econômicos interessados na expansão de seus negócios. Ele representa a desmoralização do Plano Diretor e um estímulo à especulação imobiliária.

Esses agentes são os que mercantilizam o ordenamento territorial e provocam a corrupção urbanística essencialmente por meio de alterações legislativas, com objetivos de favorecer o mercado imobiliário. Portanto, acarretam prejuízos às cidades, que refletem com maior incidência nas classes menos favorecidas, afastadas da região central e que vivem em lugares cada vez mais precários.

Constata-se que a cidade de Palmas vem se amoldando segundo os interesses econômicos e políticos, colocando em cheque os poderes constituídos. Nesse viés, amplia-se o debate sobre o papel do poder executivo, legislativo, judiciário e do Ministério Público, haja vista que os debates sobre a expansão urbana de Palmas, ou seja, a produção do espaço urbano girou exclusivamente em torno do mercado, subsidiado e reforçado pela propriedade absoluta, universalizada na frase que foi reiteradamente repetida nos embates: “essa terra tem

dono”, ao se tratar do latifúndio urbano existente e vazio, que possibilita abrigar, além da população já existente, mais um milhão de habitantes.

Portanto, manter este discurso é desprezar a legislação urbanística e ambiental e desconstruir a história dos movimentos pela Reforma Urbana, que conquistou, por emenda popular, um capítulo da política urbana na Constituição de 1988, Art. 182 e Art. 183, regulamentado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, que tem a finalidade de tornar as cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Em Palmas, por não haver avanço dos debates no âmbito administrativo, principalmente pelo caráter impositivo da Câmara Municipal, a questão desaguou no judiciário, por as entidades entenderem que a expansão urbana e outras medidas não atendiam aos requisitos exigidos pelas normas em uso. Portanto, por meio de Ações Civis Públicas, o instrumento a ser manejado tanto pelo Ministério Público Estadual, como por entidades civis, foram impetradas para evitar a aprovação do projeto que permitira a expansão urbana.

O processo de alteração do Plano Diretor sem a garantia da participação popular é nulo e o judiciário nacional tem se manifestado neste sentido.

Registra-se, no estudo, que a ação mais contundente e eficaz foi a mobilização popular neste período de embate, com presença nas manifestações, nas redes sociais, nas rádios e nos demais meios de comunicação, demonstrando que a população está consciente e refuta a atitude dos vereadores, por entender que estes não vinham defendendo os interesses do povo que representam.

Dessa maneira, o respeito ao direito urbanístico, que entre os princípios básicos traz a democracia participativa, é essencial ao se discutir alteração da legislação da cidade. Portanto, alterar o Plano Diretor, sem participação popular e sem estudos urbanísticos e ambientais que o fundamentem, é inconcebível, pois estaríamos violando preceitos essenciais para a qualidade de vida.

O planejamento e as decisões de gabinete, sob a orientação de um técnico e de setores privados, perderam definitivamente espaço. Os destinos das cidades são objeto de discussão de seus moradores. É importante salientar que a lei determina neste sentido. Portanto, há institutos que protegem a cidade, entre eles o Estatuto da Cidade.

Estamos assistindo ao esvaziamento das funções das Câmaras Municipais no país de fiscalizar a prefeitura, criar e modificar leis e verificar como o dinheiro público está sendo aplicado, em face das prefeituras cooptarem os vereadores por meio da distribuição de cargos na administração local e pela falta de cultura política do eleitorado, que não acompanha o

trabalho dos vereadores depois de empossados. Logo, este ínfimo índice de cobrança possibilita ao executivo ampliar seus tentáculos sobre o legislativo. Como explica Andrade:

Substantivamente, a estratégia básica é o governismo, isto é, apoiar o governo em troca de transferência de recursos sob controle do executivo para suas bases locais ou setoriais. Há fortes incentivos institucionais pra isso, em particular a concentração de poderes de execução orçamentária e de promoção política nas mãos do governo, o baixo custo eleitoral de infidelidade partidária e o baixo grau de controle por parte do eleitorado (ANDRADE, 1998, p. 18).

A situação das Câmaras Municipais no país se reproduz em Palmas, onde também não são propostos pelos vereadores projetos relevantes. No caso deste estudo, eles estão pretendendo homologar e incrementar um projeto do Executivo. Mas as demandas das sessões, em geral, são ocupadas por mudança de nome de rua, requerimentos das mais diversas ordens ou a escolha de pessoas para prestar homenagem em sessões especiais, haja vista o turbilhão de títulos de cidadãos e medalhas de mérito distribuídos.

Verifica-se, porém, que o problema de origem é o sistema eleitoral, que apresenta uma disfunção grave no processo de votação proporcional, nas coligações partidárias. Por desconhecimento, o eleitor não sabe para onde vai o seu voto, fator que gera natural desinteresse, pelo próprio baixo grau de politização. Os eleitores votam por obrigação, o que reforça a crise de confiança no Legislativo.

A Agência Brasil publicou matéria constatando que a Câmara Municipal de Palmas tem o maior custo anual *per capita* de R\$ 83,10<sup>9</sup>. A de menor custo é a da capital paraense, Belém, com o custo de R\$ 21,09<sup>10</sup>.

A mobilização popular e até uma possível intervenção do Ministério Público do Estado fizeram efeito na Câmara Municipal de Palmas. Os projetos em discussão foram retirados da pauta, durante o período eleitoral, mas existe forte tendência de retornarem após as eleições municipais.

Após ferrenho embate, que se estendeu por mais de um ano, o que parecia uma trégua com o esfriamento do debate sobre a expansão urbana, os vereadores aprovaram alteração do Plano Diretor proposto por um novo projeto de lei, que possibilita a mudança de uso do solo das Áreas Públicas Municipais e das Áreas Verdes. Quatro dias após as alterações, o Executivo ingressou com pedido à Câmara Municipal de desafetação de mais de 40 áreas publicas, que classificou como “inservíveis”, para promover a comercialização destas.

---

<sup>9</sup> U\$\$ 41,08 dólares.

<sup>10</sup> U\$\$ 10,43 dólares.

Novamente por mobilização popular, por entender que o Plano Diretor não possa ser alterado por interesse político, de maneira inconsequente, a sociedade deu resposta, interrompendo o processo, baseada na carência de elementos fundamentais. Afinal, o projeto era vazio de estudos técnicos.

A lei que alterou o Plano Diretor não atendeu aos requisitos básicos. Por este motivo, foi manejada Ação de Inconstitucionalidade impetrada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do Tocantins. Informou-se ao Ministério Público Estadual que, após estudo jurídico, tomará as medidas que a lei exigir.

## **5.2. A análise jurídica do processo legislativo**

Para entender a discussão acerca da expansão urbana de Palmas, é necessária uma visão da movimentação jurídica do processo legislativo. Com o objetivo de alterar o Plano Diretor de Palmas, o Executivo municipal encaminhou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar nº 06, de 27 de junho de 2011, transformado no processo legislativo nº 86/2011. Este projeto de lei, entre outras disposições, acrescia ao Plano-Diretor o Art. 17-A, com a finalidade de criar as Áreas de Urbanização Específicas, com o objetivo de atender as demandas de regularização fundiária em áreas fora do perímetro urbano.

Pondera-se, nesse contexto, que o diagnóstico do Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas havia detectado ocupações irregulares fora do perímetro urbano da cidade, as quais não teriam previsão de se tornarem regulares. Portanto, a criação das áreas de urbanização específica resolveria o problema de regularização destas áreas detectadas.

Verifica-se, porém, que o projeto de lei remetido pelo Executivo municipal à Casa Legislativa somente cria a área de urbanização específica, não trata de expansão urbana ou modifica uso de solo. Mesmo sem emendas ou acréscimos, ele é discutido como se a expansão urbana nele estivesse contida, inclusive com a realização de reuniões públicas tratando do tema. Nota-se que, mesmo havendo calorosos debates envolvendo os diversos segmentos da sociedade, não houve registro documental da expansão urbana, na forma em que ela era defendida pelos vereadores. Somente em janeiro de 2012, com a entrada da Emenda Substitutiva nº 01, é que aparece o primeiro registro da pretensão do aumento do perímetro urbano para a Região Leste, fora da perspectiva defendida até então, “expansão urbana para a região norte”.

Nesse contexto de análise, é necessário incluir o projeto de lei, também remetido pelo Executivo municipal, que criava a Área de Influência das Rodovias, em área rural, para

atender uma demanda específica de falta de áreas para empreendimentos que necessitassem de grandes áreas para sua instalação. Nesse projeto de lei, havia a especificação e detalhamento do uso da área que seria criada na região leste da cidade. Esse Projeto de Lei Complementar recebeu o nº 07, de 07 de junho de 2011.

A questão central da análise jurídica é a Emenda Substitutiva de nº 01, de 10 de janeiro de 2012, que de maneira intencional faz a junção dos Projetos de nº 06 e 07 e acrescenta novas proposições, até então ainda não discutidas. A referida emenda cria a área de influência da rodovia, contida na área de urbanização específica. Isso quer dizer que urbaniza a área de influência da rodovia, a qual era rural no projeto original. A emenda também acrescenta artigos que possibilitam a mudança de uso de solo das áreas públicas municipais e das áreas verdes, anteriormente à primeira, somente com audiências públicas, e à segunda, em hipótese nenhuma.

Nessa ocasião, ingressaram, junto com a dita Emenda Substitutiva, outras Emendas Modificativas à Substitutiva, que alteravam a área de urbanização especificada no documento, ou seja, faixa de 700 metros, para até 2000 metros. O problema em relação à urbanização desta área aparece mencionado neste trabalho anteriormente: é uma área de suporte a uma APA e que abastece a cidade; portanto, os prejuízos ambientais são incalculáveis.

De qualquer maneira, o Legislativo municipal entendeu que deveria levar o tema para audiências públicas, mesmo com a forte pressão popular contrária à expansão urbana. O relator do processo legislativo<sup>11</sup> expressa “o desejo que seja extraído dessas discussões resultados satisfatórios”, mas para quem: a coletividade ou interesses privados?

Como abordado anteriormente, o relator dá um destaque especial ao pano de fundo social, objeto da abordagem nas discussões sobre o tema urbano, e menciona no relatório que “o Projeto de Lei Complementar em estudo de modo bastante claro, tem o objetivo de regularizar o Loteamento Santo Amaro<sup>12</sup>”, setor fora do perímetro urbano já abordado neste trabalho. Mas o referido projeto não tem conteúdo que possibilite cumprir este objetivo.

Entende-se que o Executivo municipal não cumpriu os requisitos necessários que antecediam a remessa da solicitação de alteração do Plano Diretor ao Legislativo. Esses requisitos estão previstos no Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, e especialmente expressos na Lei nº 155/2007, entre eles, o parecer obrigatório do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (CDUHP), previsto pelo Art. 109, inciso II,

<sup>11</sup> Vereador Milton Neris - Relatório do Processo Legislativo de nº 86/2011.

<sup>12</sup> Vereador Milton Neris - Relatório do Processo Legislativo de nº 86/2011, p. sd.

do Plano-diretor. Também, não foram providenciados estudos técnicos prévios que deveriam ser avaliados pelo Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle (SMAC).

Nessa linha de análise, o Parecer Jurídico do Professor Doutor Toshio Mukay<sup>13</sup>, oriundo do evento “Cidades Sustentáveis – Palmas em Foco”, realizado no dia 15 de março de 2012, na Universidade Federal do Tocantins (UFT), configurou vício formal subjetivo de origem do projeto, pois, por ser de iniciativa do Executivo, não poderia ser modificado por Emenda Substitutiva da Casa Legislativa Municipal.

Acrescenta-se ao debate jurídico a respeito do processo legislativo a própria manifestação da Procuradoria Municipal, por Pareceres Jurídicos (três neste período), constatando ilegalidade no prosseguimento do processo, pedindo a cautela necessária ao Executivo municipal e orientando que cumprisse determinação de incluir os recursos orçamentários, oriundos do projeto em questão, no PPA 2013/2016.

Ressalta-se que, mesmo ocorrendo fatos supervenientes relevantes que interfeririam no processo legislativo, como a edição no dia 11 de outubro de 2.011 da Medida Provisória (MP) nº 547, que acrescia o Art. 42-A ao Estatuto da Cidade, obrigando os municípios a cumprirem requisitos mínimos para alteração do seu perímetro urbano, esses foram ignorados. Essa legislação deveria suspender, mesmo que temporariamente, o processo legislativo do Projeto de Lei Complementar nº 06, pois a anulação futura de seus efeitos poderia causar sérios prejuízos.

Posta a situação, cabe uma análise da relação de poder em concorrência ao interesse público. Como dito anteriormente, há um impeditivo legal, representado pela Medida Provisória (MP) 547/2011. Mesmo assim, no dia 10 de janeiro de 2012, foi apresentado pela liderança do Executivo municipal a Emenda Substitutiva nº 001/2012, que pretendia criar um novo perímetro urbano para a cidade. Não obstante a referida Emenda Substitutiva ser ilegal, em face de não cumprir a determinação expressa na Medida Provisória (MP) 547/2011, o processo legislativo continuou como se regular fosse, ao arreio da lei.

Em análise a discutida Emenda Substitutiva nº 001/2012, se verifica que ela cria uma nova figura e transforma a Área de Influência das Rodovias, com vocação rural, em urbana, situada ao leste da cidade. Conforme já discutido anteriormente um local inapropriado pela necessidade de preservação ambiental. Isto, sem apresentação de estudos que justificassem essa alteração. Entre as modificações apresentadas na emenda se encontram: a liberação das audiências públicas previstas pelo Plano-Diretor para modificação de uso e desafetação das

---

<sup>13</sup> Parecer emitido sobre a expansão urbana de Palmas. Para saber mais, acesse: <https://sites.google.com/site/palmasemfoco/pareceres-tecnicos>.

áreas públicas municipais; a autorização ao executivo municipal para alterar o uso das Áreas Verdes e a liberação para micro parcelamento e a instituição de condomínios e similares, nas Áreas de Urbanização Específica.

Dentre fatores que merecem melhor leitura jurídica, destaca-se a alteração do uso das Áreas Verdes. Além de não ser apresentado qualquer estudo que viabilizasse o ato com segurança à sustentabilidade, os legisladores não se atentaram para a repercussão jurídica deste acréscimo na Lei 155/2007, pois descharacterizam os seguintes artigos: Art. 30, que trata das Zonas Especiais de Interesse Ambiental; o Art. 37 do Planejamento Ambiental, que obriga a instituição do Sistema Municipal de Áreas Verdes; o Art. 39, que detalha a Gestão das Áreas Verdes, e finalmente o Art. 42, que prevê a criação o Sistema Municipal de Áreas Verdes.

Verifica-se, porém, de maneira clara, que não foram observados os preceitos necessários para a mudança pretendida. Essa mudança somente poderia ser realizada após aprovação da lei específica de criação do Serviço Municipal de Apoio ao Voluntariado (SMAV), que foi deixada de lado e sequer citada ou justificada pelos legisladores. Portanto, modificar a lei sem observar esse conjunto de providências é causar um imbróglio futuro e provocar prejuízos a cidade. Os autores seguintes consideram que:

Por fim, um outro fator que tende a enfraquecer o Legislativo frente ao Executivo diz respeito a certas deficiências internas que limitam sua atuação. Uma das principais está ligada à fraca capacitação técnica de suas comissões de mérito. Consequentemente, no confronto com o Executivo, a Câmara perde em recursos técnicos e de informação, ainda que os vereadores tentem compensar essa falha buscando assessoria técnica externa (PRALON; FERREIRA, 1998, p. 77).

Para a realização de mudança de uso das áreas verdes no Plano Diretor, seria necessário observar a influência da medida na Lei Ordinária nº 1.011, de 04 de junho de 2.001 (Lei Municipal Ambiental). A referida lei prevê que as áreas verdes são espaços territoriais especialmente protegidos, Art. 19, III, condição posteriormente referendada no Plano Diretor de Palmas. Assim, é inevitável o estudo técnico acerca da amplitude da medida, tanto no campo ambiental, como no campo jurídico.

Para alterações e a criação de novos projetos de lei que versem sobre urbanismo, é necessária a avaliação pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (CDUHP). Esse conselho foi constituído nos termos da Lei 10.257/2011, legitimado e regulado pelas legislações municipais, em especial a Lei 1.384, de 06 de setembro de 2005.

Outro ponto a ser debatido nesse contexto - pois se contata a resistência do Poder Executivo e Legislativo em dar ciência ao CDUHP do Projeto de Lei em questão e Emenda

Substitutiva respectiva - é a falta da presença do representante da Câmara de Vereadores em plenária do Conselho. Ele deveria apresentar as justificativas da expansão urbana, bem como do relatório conclusivo do processo legislativo. A Moção abaixo, publicada no Diário Oficial do Município de Palmas nº 479, de 08 de março de 2012, na folha 25, traduz a inconformidade do processo legislativo.

#### **MOÇÃO DE DESCONTENTAMENTO**

Autor: Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas

Destinatários: Comissão de Administração Pública, Urbanismo e Infraestrutura Municipal da Câmara Municipal de Palmas.

O Pleno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas, reunidos no Auditório da Prefeitura Municipal de Palmas no dia 02 de março de 2012, vem manifestar sua profunda insatisfação pela atitude do membro da Comissão de Administração Pública, Urbanismo e Infraestrutura Municipal da Câmara Municipal de Palmas e relator do Projeto de Lei que versa sobre a alteração da Lei nº 155, de 28 de dezembro de 2007, e autor da Emenda Substitutiva nº 001/2012, por não comparecer ao Pleno do Conselho para apresentação da proposta técnica elaborada pela Câmara Municipal de Palmas.

Palmas, 02 de março de 2012.

Evercino Moura dos Santos Júnior (Presidente).

Insatisfeito com a Câmara e a Prefeitura Municipal, o Conselho Municipal expediu as Resoluções 008 e 009/2012, deliberadas em plenária, órgão máximo deste órgão, que foram publicadas no Diário Oficial do Município de Palmas de nº 479, de 08 de março de 2012, à folha 24, que pedia, entre outras providências, a retirada do Projeto de Lei para a devida adequação pelo executivo municipal.

#### **RESOLUÇÃO RECOMENDADA 008/2012 DE 02 DE MARÇO DE 2012**

[...]

Art. 1º recomenda o Prefeito Municipal de Palmas pela manutenção do Projeto de Lei nº 006/2011, de 22 de junho de 2011 e a retirada da Emenda Substitutiva nº 001/2012.

[...]

Art. 3º Recomenda o Prefeito Municipal de Palmas a execução e adequação do Plano Diretor, observadas as disposições da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional que regula o assunto.

[...]

#### **RESOLUÇÃO RECOMENDADA 009/2012 DE 02 DE MARÇO DE 2012**

[...]

Art. 1º Recomenda o Prefeito Municipal de Palmas a elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre a expansão do Plano Diretor e, se demonstrado viável a relação custo-benefício, que seja o projeto objeto de inclusão nas metas do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária, atendendo o disposto no Art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade e o Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Verifica-se que a legislação infraconstitucional foi afrontada claramente, pois o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas tem o respaldo legal para propor o debate das questões urbanas em sua plenária, mas não foi atendido pelo Executivo ou pelo Legislativo municipal, conforme preveem os artigos 3º e 4º da Resolução do Conselho das Cidades nº 25, de 18 de março de 2005, e artigo 3º Resolução do Conselho das Cidades nº 83, de 08 de dezembro de 2009.

Outro fato de destaque, previsível, mas sem prazo para acontecer, foi a transformação da Medida Provisória nº 547/2011 na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Portanto, legalmente, não haveria mais como expandir a cidade, pois a referida lei impossibilitava isso, ao menos se não fossem atendidos os seus requisitos expressos.

A nova lei acresceu na Lei 10.257, de 10 de julho de 2.001, Estatuto da Cidade, um artigo que obriga os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano a elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: demarcação do novo perímetro urbano; delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

Diante desse quadro, embora o relator da Câmara de Vereadores de Palmas tenha se manifestado favorável à remessa da discussão às audiências públicas, o Ministério Público Estadual, por recomendação, entendeu que elas não deveriam ocorrer, ao menos antes do atendimento aos requisitos mínimos.

De qualquer maneira, as audiências ocorreram, duas no caso, marcadas pelo vício e pela ausência de representações importantes. Ao analisar os vídeos das audiências, verificou-se unanimidade na defesa da expansão urbana. Apenas alguns participantes da mesa demonstraram preocupação, tendo apenas o vereador Damaso se manifestado contrário à expansão urbana, motivo para receber vaia do público presente. O vereador, inconformado

com a audiência promovida pelos pares, foi à imprensa e colocou em dúvida a sua validade, não creditando a unanimidade a um fato real.

As evidências de ilegalidade apontadas neste estudo são respaldadas pelos pareceres jurídicos (do Dr. Toshio Mukay e da própria Procuradoria Municipal); pelos pedidos de retirada do projeto em Resolução do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação (ampla representação de segmentos da população); pelo Comitê “Em defesa da cidade” (entregue diretamente em mãos ao prefeito de Palmas, Raul Filho); pela recomendação da ação civil pública impetrada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins requerendo a retirada do projeto, constatada a ilegalidade do processo; pela ação civil pública proposta pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) em conjunto com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); e por outros documentos com assinaturas contrárias à expansão urbana. Todo esse respaldo leva, com segurança, afirmar que o caminho da razoabilidade seria a retirada do projeto, para os procedimentos de avaliação e estudos, quanto aos aspectos técnicos e legais para, se for o caso, posterior retorno à Casa Legislativa.

Portanto, a aprovação do projeto de Lei Complementar, que altera o Plano Diretor, e a sua inserção no mundo jurídico significaria afronta explícita à legislação vigente. Verifica-se que o pedido de alterações do Plano Diretor de ordenamento territorial efetuado pela Casa Legislativa de Palmas não se fez acompanhar de proposições que apresentassem o “motivo excepcional” e o “interesse público comprovado”, além de estudos técnicos imprescindíveis, fatores que garantiriam sua admissibilidade e outros requisitos exigidos pela nova lei específica que trata deste assunto.

Assim, as audiências públicas, a partir do edital de convocação, fizeram abordagem geral de temas – entre eles, temas que não estavam ligados diretamente às proposições dos projetos de lei – bem como foram realizadas com fortes indícios de ilegalidade, fato denunciado por vereador na tribuna e na imprensa local.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

### **A busca da sustentabilidade em Palmas com o fortalecimento do presente: dilemas do poder e da sociedade**

Este trabalho foi estruturado de acordo com os critérios estabelecidos pela metodologia descrita. Teve como finalidade compreender a proposta do Plano Urbanístico original, a sua estruturação e as distorções ocorridas pela ingerência política. Em seguida, buscou-se entender a questão central do tema (político), relacionando-o ao quadro confirmado de dispersão urbana.

Com a realização do estudo foi possível entender, a partir da análise da dispersão urbana existente em Palmas, resultada de um processo histórico de apropriação de terra com finalidade especulativa, que a defesa feita pela Câmara Municipal de criação de uma nova região de expansão urbana de cunho essencialmente econômico e político era equivocada, pela falta de argumentos técnicos e jurídicos que possibilitassem o crescimento da cidade. A questão levantada pelo estudo foi discutida sob os prismas social, jurídico, econômico e ambiental.

Palmas incorporou o zoneamento, que nasceu na Alemanha, usado como instrumento regulador de conflitos de natureza econômica e social, de forma a ordenar o espaço urbano mediante a divisão funcional da cidade, onde o uso residencial estaria separado das atividades comerciais, industriais e de lazer. A urbanização no Brasil atingiu sua maturidade no século XIX, redefinindo o papel da cidade, que passou à sede do aparelho produtivo. Tal processo teve a influência francesa, traduzido pelo zoneamento funcional implantado na cidade.

Conforme discutido neste estudo, o Plano Urbanístico de Palmas elaborado pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes recebeu influência das escolas francesa, inglesa e americana. Assim, foi possível verificar que o planejamento urbano em Palmas, representado pelo Projeto Urbanístico original de 1989 e suas diretrizes, poderia, se executado na forma prevista, estabelecer outra realidade para a cidade, principalmente em relação ao desenho urbano e na efetividade dos usos e ocupações por zonas. O estudo mostrou que a apropriação política do Projeto Urbanístico pelo Governo do Estado determinou as configurações no espaço urbano da cidade, logo em seus primeiros anos de implantação.

Para melhor compreensão do tema, retomamos ao Plano Urbanístico original para constatar que o documento previa uma ocupação urbana compacta e adensada a partir da

região central da cidade. Porém, o planejamento foi desprezado por ações governamentais e os gestores não obedeceram ao critério de fases de ocupação previstas no referido plano. A partir dessa condição, é possível se constatar a ocupação espraiada da cidade, com a criação de núcleos descontínuos, provocando os vazios urbanos existentes. Vários são os fatores que contribuíram para a consolidação da dispersão urbana de Palmas, entre elas, a retenção de áreas vazias urbanizadas na região central da cidade, como objeto de especulação imobiliária, por particulares e pelo Governo do Estado.

Em decorrência da especulação imobiliária que contribuiu para a elevação artificial do valor da terra urbanizada na região central, ocorreu a segregação socioespacial, estratégica e promovida pelo próprio Estado. Essa exclusão socioespacial resultou na criação de bairros afastados da região central da cidade, com a finalidade de abrigar a população de baixa renda, como os Jardins Aurenys I, II, III e IV, entre outros. O caso emblemático foi a criação, pelo Governo do Estado, do Jardim Taquari, que se tornou símbolo do descaso, pois ainda não foi instada no local a infraestrutura básica.

Aproveitando a expansão urbana promovida pelo Governo do Estado, o setor privado, vislumbrando a expectativa da valorização resultante da possibilidade da implantação da infraestrutura, criou novos loteamentos no entorno dessas localidades, ampliando a segregação socioespacial de pessoas de baixa renda. Outro caso emblemático, nesse contexto, foi a criação do Jardim Santa Barbara. Esse loteamento, após a venda, foi abandonado pelo loteador e urbanizado posteriormente pelo poder público. O loteador, na ocasião da venda, não havia dotado a área sequer de água tratada e energia elétrica, situação que só foi resolvida após longa mobilização dos moradores.

Ao compararmos o Plano Urbanístico original e a legislação urbanística, verifica-se que há dissonância entre os dois, pois foram aprovadas leis, a mais notória foi o Decreto nº 58/2004, que provocaram a expansão urbana de Palmas, contrapondo-se diretamente ao previsto no referido plano. A cidade se dispersou a partir dos primeiros três anos da sua implantação, tendo como consequência a extensão territorial superdimensionada, vazios urbanos, segregação socioespacial, fragmentação e, por conseguinte, a especulação imobiliária.

Portanto, as contradições entre a pretensão do planejador e a cidade real ficam evidentes em Palmas. Verificam-se duas questões essenciais neste debate: a primeira se refere à cidade que foi implantada a partir do seu desenho, sem a submissão social; a segunda diz respeito à reprodução da interferência política patrimonialista, clientelista e submetida aos interesses econômicos.

Realizou-se o esforço para tentar entender o planejamento da cidade de Palmas, que não conseguiu ser efetivado. Dessa maneira, não cumpriu seu objetivo de desenvolvimento urbano socioespacial, ou seja, não promoveu a melhoria da qualidade de vida da população e o aumento da justiça social.

Delineado um cenário de dispersão urbana, de cidade vazia e fragmentada, condição constatada pelas várias glebas que sequer foram parceladas, concluiu-se que não havia razões para um debate político acerca de uma anunciada expansão urbana em Palmas. Considerou-se, essencialmente, a baixa densidade urbana (a cidade foi ocupada apenas 11,58% da sua previsão populacional), o elevado custo social, o custo de gestão para dotação de infraestrutura nas novas áreas urbanas pretendidas e a disposições legais contrárias estabelecidas pela lei que normatiza o Plano Diretor, entre outros fatores.

Ampliando o debate acerca da cidade de Palmas, é possível afirmar, ao se proceder análise do Plano Urbanístico original em relação à urbanização possível (Palmas do Amanhã) e as propostas apresentadas pelos candidatos à prefeitura neste pleito de 2012, que prevalece de maneira clara, nos planos de governo e na manifestação da sociedade, as recomendações do citado plano original, desprezado pelos gestores, anteriores e atual.

A urbanização possível (Palmas do Amanhã) foi delineada por amplo debate propositivo realizado durante o estudo, com o uso de seminários setoriais e temáticos, fóruns participativos de debates e reuniões técnicas, para levantamento de um diagnóstico (cidade atual e real), seguidos de momentos propósitos, com sugestões da população para melhoria da cidade, com a finalidade de estruturação de propostas viáveis a serem implantadas.

Em relação à urbanização possível, pontuamos que a leitura do Plano Urbanístico original possibilitou traçar propostas realizáveis, desde que sejam rompidos os laços com o presente, essencialmente no sentido de afastar a ingerência do setor imobiliário e do Estado, subsidiada pelo *lobby* político, no planejamento da cidade. O estudo apontou a possibilidade desse rompimento, a partir da ação efetiva de controle social e mobilização popular, para ao menos fazer que sejam cumpridas as normas existentes. Os novos instrumentos de gestão, abordados pelo estudo - todos transformados em normativas, condição esta que possibilita que na discussão da cidade, ao sair do campo da racionalidade e ultrapassado o de negociação, seja requerida a intervenção judicial - faz com que sejam prevalecidas as decisões coletivas.

Para se construir propostas para o futuro de Palmas (do utópico ao possível), foi necessário analisar o passado. Dessa maneira, realizou-se estudo do Plano Urbanístico original e histórico da ocupação de Palmas, na perspectiva de fortalecer o presente (discussões

acerca da interferência estatal e política local no planejamento da cidade), respeitando as potencialidades e as aspirações locais.

Uma das condições essenciais para esta construção foi conhecer os problemas com um bom nível de aprofundamento, mostrar meios para enfrentá-los e encontrar o caminho para solucioná-los (propostas retiradas das atividades participativas já mencionadas).

Assim, estabelecendo uma relação entre o Plano Urbanístico original e o trabalho de pesquisa realizado (estudo do passado para reforçar o presente), realizamos um esforço de definirmos as potencialidades de Palmas. Primeiramente, foi necessário considerar a sua condição de centro administrativo, também importante atividade básica que dá origem a diversos efeitos multiplicadores a título de serviços urbanos. Porém, a cidade vem se firmando com um respeitável parque universitário, com todas as potencialidades de evoluir na produção do conhecimento e se transformar em usina de ideias com abrangência regional.

Outro aspecto relevante é a tendência do Estado na agropecuária, levando em consideração a importância econômica, pois é, atualmente, um componente significativo nas exportações estaduais, como um dos principais produtos comercializados no mercado externo, demonstrado no capítulo IV deste trabalho. De qualquer maneira, ainda com potencial a ser explorado, mas que já produz reflexos na cidade de Palmas.

Um dos setores de destaque local é a concentração do comércio atacadista, especialmente na potencialidade logística, pela centralidade geográfica no país, considerando a infraestrutura ferroviária – Ferrovia Norte Sul – e suas interligações com os Estados de Goiás, Maranhão e Bahia. A ferrovia está concluída até Palmas, em construção de Palmas a Anápolis e tem previsão para em 2013 ser colocada em funcionamento.

Em debate anterior, reforçamos que o fortalecimento do presente, com a aplicação dos instrumentos de gestão, discutidos neste estudo, não significa uma mera continuidade, mas uma ruptura, ou seja, criar conjuntamente mecanismos que afastem a ingerência do Governo Estadual e de setores econômicos no Planejamento Urbano da cidade de Palmas.

A conotação do amanhã dado ao contexto do estudo tem o sentido da cidade usar os potenciais locais com a finalidade de atender às metas, tanto as nacionais, como as globais, a partir da orientação dada pelos diversos planos existentes, incorporando estratégias tecnológicas que possibilitem se tornar uma cidade sustentável.

Para isso, depende de ações como a redução de emissões e exploração concomitante do mercado de carbono e a produção poupadora de recursos naturais. Entre as ações, estão: o uso de energia renovável; proteção e exploração da biodiversidade; conservação do solo; melhoria do aproveitamento da água; economia de energia; reciclagem de lixo;

desenvolvimento do setor de saúde pública; melhoria da educação e aprofundamento da democracia.

Com a indicação destas ações, foi possível perceber os recursos e o espaço de oportunidades para se construir um futuro dentro do conceito de sustentabilidade. Dessa maneira, foi proposto pensar a cidade no contexto de sua reconstrução, tomando por base a relação espacial e um amplo debate participativo, usados como um substrato ao esforço de desenvolver propostas para a sua melhoria.

A cidade do amanhã deve reunir conotações de sustentabilidade, lazer e espaços de contemplação e crescimento interior, reforçados pelo desenvolvimento econômico e pela tecnologia. Tal direção leva a uma tentativa de evolução de diversos conceitos ligados ao desenvolvimento estratégico, quais sejam: crescimento, intercâmbio, tecnologia e excelência. Assim, Palmas poderá combinar estratégias com sustentabilidade, com foco nas metas do milênio e nos planos nacionais e locais, desde a formulação, sua implantação e o controle social destes planos. A estes elementos devem ser combinados desenvolvimento científico-tecnológico; criatividade; sustentabilidade ambiental; qualidade de vida; qualidade do ambiente urbano (inclusive de suas infraestruturas); desenvolvimento humano; identidade local e social e democratização. Essa proposição, embora selecione alguns pontos específicos, abrange a cidade como um todo, transformando-a em um local dinâmico.

Neste trabalho, procedemos a um amplo diagnóstico de Palmas, especialmente sobre as questões urbanas, e apontamos alguns problemas, entre eles: ocupação territorial desordenada; desumanização da cidade; exclusão social; não incentivo a potencialidades; especulação imobiliária; degradação do meio ambiente; público e privado não integrados. Discutimos a relação de forças estabelecida pelo poder político, que em confronto com o planejamento urbano, mostrou o desprezo da Câmara de Vereadores de Palmas pelo Plano Diretor, ao manejar esforços no sentido de expandir a cidade vazia a qualquer custo, quando a medida, conforme demonstrado pelo estudo, além de causar sérios prejuízos ambientais, sociais e econômicos à cidade, era antipática à sociedade palmense.

O poder público municipal ignorou os objetivos-diretrizes do Plano Diretor de Palmas, mesmo consciente de que eles poderiam atacar frontalmente os problemas apontados pelo estudo. Caso aplicados os objetivos-diretrizes, teríamos como resultado a garantia da função social da cidade e da propriedade, além da promoção: da inclusão social; da humanização da cidade; da garantia da sustentabilidade; da equidade socioeconômica-ambiental; da democratização do planejamento; da gestão territorial e da mobilidade sustentável.

Portanto, a construção da cidade de Palmas do amanhã deveria partir das estratégias do próprio Plano Diretor, que são capazes de solucionar vários problemas existentes, por meio dos objetivos-diretrizes, a saber: consolidação de um perímetro urbano administrável; incentivo a investidores que gerem emprego e renda; adoção de um plano de desenvolvimento rural; adoção de estratégias de adensamento; implantação de eixos estruturais; uso de instrumentos do estatuto da cidade; subsídio de decisões com base na produção de conhecimento gerada por eventos como o “Palmas Minha Cidade” e “Fórum do Lago”, que possibilitaram uma análise mais aprofundada acerca dos problemas para sistematizar proposições inovadoras, fundamentadas na participação popular.

Assim, as proposições da cidade do amanhã surgiram com a apreensão dos problemas da cidade, valores e estratégias externados pelo planejamento local e pela sociedade, de maneira participativa, para integrar a solução correspondente em uma visão de futuro. Sugere-se, assim, a sua implantação efetiva com a integração do Plano Diretor da cidade, articulado com planos nacionais, outros planos locais e com a definição de políticas públicas e de programas específicos.

Para a consolidação da cidade do amanhã, é essencial que as infraestruturas contemplem o contexto urbano, possibilitando assim melhorar a qualidade de vida dos municíipes, em aspectos como: habitação; saneamento; energia e telecomunicações; vias urbanas; transporte de passageiros; educação e saúde; segurança e promoção social; esporte, cultura e lazer.

O poder público deverá tomar outras medidas complementares, com efeito catalisador, por exemplo: apoio ao empreendedorismo: desburocratização, ações de informação e conscientização; incentivo do empreendedorismo popular em todos os setores; programas educacionais, de pesquisa, de saúde e culturais; concursos de ideias e inovação; marketing urbano e regional; programa de eventos; incentivos fiscais; garantias financeiras governamentais; regulação incentivadora; fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico; sistema de informações.

No estudo, foram destacados alguns projetos para a cidade do amanhã, sugeridos pela população local, entre eles: reurbanização da área industrial da cidade, interligando-se com o aeroporto; criação de um instituto de inovação tecnológica articulado com as universidades locais, com atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e capacitação, voltadas para o desenvolvimento agrícola e industrial; setor de serviços bancários, financiamento de capital (desenvolvimento de um mercado local de capitais), seguros e consultorias diversas, de

comercialização (trading) e de capacitação específica; serviço de promoção empreendedora para os empresários locais (especialmente as PME).

Desse modo, a infraestrutura urbana tem papel estruturante na relação pública e privada no avanço em direção à cidade sustentável. Ela poderia gerar investimentos do setor privado (consórcios) com a presença marcante do poder público, na relação de ampliação do seu atendimento social. Por outro lado, a qualidade infraestrutural e ambiental das atividades econômicas poderia atrair capital intelectual (gerência e força de trabalho especializada), para capitanejar projetos ousados e centrais.

Palmas, uma cidade planejada, encontra-se dotada parcialmente de infraestrutura, considerando que o seu projeto original ainda está sendo implantado. A própria previsão dos sítios dedicados às infraestruturas representa uma economia, em relação às cidades não planejadas. Essa implantação, sobretudo as infraestruturas sociais (conjuntos habitacionais, escolas, hospitalares, etc.), sofre o freio dos altos custos de aquisição de terrenos apropriados. Na teoria, teríamos terras de domínio estatal e deveríamos fazer prevalecer seu uso público com a conversão em sítios dedicados à infraestrutura social necessária, mas estão sendo usadas para especulação imobiliária.

Falamos, então, de uma cidade onde a implantação da infraestrutura, que ainda falta, representaria um custo menor, se não houvesse a dispersão urbana atual. Em regra geral, o custo das obras viárias nas cidades atingem cerca de 30 a 40% do orçamento; em Palmas, já com boa parte do parque viário implantado pelo Plano Urbanístico original, haveria a possibilidade de significativo avanço neste campo pela expressiva redução do custo.

A cidade dispõe de um amplo arco de praças e parques e outras instalações culturais e de amenidades urbanas, embora esses potenciais ainda não estejam plenamente explorados. O plano urbanístico original reservou área para a criação de parque linear que integra as regiões da cidade, conforme demonstra a figura 29.



**Figura 29** - Palmas: desenho temático dos parques lineares (2012)

Autor: BAZOLLI, R. S. (2012)

Nessa perspectiva de análise, ao estabelecer uma relação comparativa entre cidades mais tradicionais, constata-se que a instituição de uma política de infraestrutura não está diretamente relacionada a investimentos elevados, pois os tecidos urbanos estão em conformidade com racionalidade espacial. Em Palmas, há possibilidade de intervenções urbanas com o aproveitamento da estrutura existente. Assim, o gestor público teria uma direção: completar a infraestrutura onde ela estiver incompleta e agregar valor à existente, sem soluções custosas, estabelecendo, em situações propícias, parcerias com a iniciativa privada local, consignando o intuito de criar uma política de desenvolvimento da cultura empreendedora local.

Observamos, nos últimos anos, a criação de vários planos nacionais, na tentativa de criar marcos regulatórios para o planejamento de âmbito municipal. Mas a natureza heterogênea das infraestruturas urbanas locais tem dificultado a execução destes planos, de forma que a conjugação entre as necessidades locais com a capacidade técnica e recursos disponíveis é ponto essencial para este debate.

Conforme discutido neste estudo, o Plano Urbanístico original estabeleceu parâmetros que foram totalmente abandonados pelos gestores municipais, constatada forte interferência também do Governo Estadual e setor imobiliário. Portanto, com o resgate do Plano Urbanístico original integrado ao Plano Diretor elaborado em 2007 e demais planos voltados

ao desenvolvimento urbano da cidade, certamente estaríamos caminhando em direção à cidade sustentável.

Destacamos alguns pontos críticos das questões urbanas de Palmas para apontar propostas fundamentadas no Plano Urbanístico original, Plano Diretor e nas atividades participativas resultantes de vários seminários e fóruns, dentre eles: “Palmas Minha Cidade”, “Fórum do Lago” e “Projeto Engenharia Territorial em Palmas”.

No que tange ao transporte público, a geografia da cidade e de suas infraestruturas não requer grandes investimentos em sistemas de massa. Uma vez que o sistema viário é generoso, poderia reservar faixas para a circulação exclusiva dos ônibus. O investimento e a inovação que tem de ser realizados diz respeito, sobretudo, à qualidade da operação dos serviços.

Essa qualidade operacional, aliada à qualidade do atendimento, dos equipamentos, das paradas e à adaptação plena aos princípios da acessibilidade universal daria ao transporte público de Palmas um marco diferenciador com relação às outras cidades brasileiras. A cidade poderia possuir um bom serviço, sem apelar para grandes investimentos viários. A figura 30 mostra a proposta de terminais de transporte urbano com infraestrutura para atender os usuários, mostrando um redesenho atual, mas o sistema foi proposto pelo Plano Urbanístico original.



**Figura 30** - Palmas: proposta de terminal para transporte urbano (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

De tal modo, pode-se traçar um Plano Diretor de Mobilidade Urbana em Palmas, com a estratégia integrada prioritária, que compreenderia: a complementação do sistema viário (incluindo calçadas e ciclovias) em relação ao transporte público, a circulação e o estacionamento – fatores que fomentariam o uso de transporte público, integrando diversos modais. Necessariamente, as estações e terminais deveriam oferecer conforto aos usuários (Figura 31) em projetos modernos com custos reduzidos. O uso da bicicleta como modal de transporte contribuiria para a redução das emissões de gases poluentes, possibilitada pela facilidade de acesso e estacionamento.



**Figura 31** - Palmas: proposta de mobilidade com integração de transporte público e bicicleta e acesso a ciclovias e bicicletário (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

Em relação à habitação, especialmente a social, é imprescindível que Palmas não deixe os problemas se acumularem, como ocorrido em outras cidades brasileiras, onde a construção informal desfigurou o tecido urbano e provocou gravíssimos problemas de segurança pública. Palmas apresenta, segundo o Plano de Regularização Sustentável, muitos assentamentos irregulares, porém, o poder público deve entender que não se trata apenas de um problema de pobreza, mas, sobretudo, de omissão e ausência de planejamento urbano e de políticas públicas no campo habitacional.

O problema habitacional está relacionado com o preço da terra e a especulação imobiliária. Portanto, diversas medidas têm de ser consideradas, de forma que a habitação

social usufrua de um leque diversificado de alternativas de solução, tornando-se robusta a crise de provisão, quando uma solução principal se inviabilizar. Assim sendo, a solução neste campo deveria prover à cidade de um novo paradigma de política habitacional eficaz e eficiente.

Os elementos básicos para a solução habitacional seriam, por um lado, a aplicação imediata do Plano de Regularização fundiária para a legalização de assentamentos precários; por outro lado, promover uma efetiva e rigorosa gestão de terras públicas, para que estas pudessem servir de um recurso fundamental para as ações no campo de habitação social e de políticas urbanas, além de fiscalização, impossibilitando novas ocupações irregulares.

No campo fundiário, seria necessário o uso pleno dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que viabilizariam o uso mais eficiente do estoque de terras imobilizado pela especulação imobiliária, até para consolidar uma paisagem construtiva mais satisfatória. Essa paisagem construtiva dependeria de projetos de adensamento que atendessem as diretrizes de sustentabilidade ambiental (reservas de áreas para o percolamento de superfícies e a vegetação, normas que garantiriam o conforto climático, entre outras).

A habitação social em Palmas poderia ter um tratamento misto, previsto constitucionalmente como direito à moradia, com modalidades de programas de arrendamento residenciais, aluguel social com unidades construídas em terras públicas, incentivo fiscal para a construção de habitações sociais pela iniciativa privada (para fins de venda, arrendamento ou aluguel). Além disso, é preciso apoio à indústria e aos serviços locais de construção (material de construção, pesquisa de novos materiais e técnicas), assim como o apoio à poupança e ao crédito cooperativo. Na adoção de tais alternativas de ação, a prefeitura poderia explorar ao máximo os instrumentos e caminhos abertos pelos programas estaduais e federais de apoio à habitação popular.

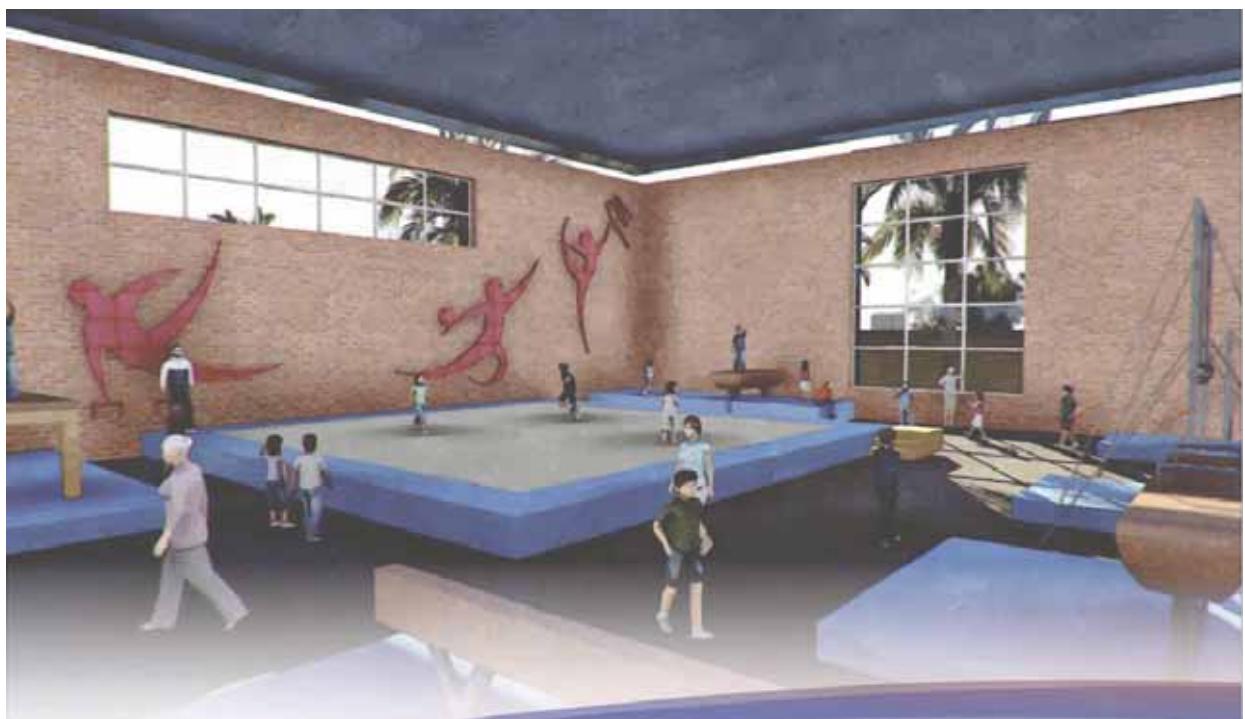
O saneamento é outra área da infraestrutura urbana necessária em Palmas, especialmente a ampliação da rede de esgoto sanitário e a macrodrenagem. Seria essencial a elaboração de um Plano para a complementação da rede de tubulações, de estações de recalque e de tratamento de água e de esgoto, assim como de captação e efluentes, incluindo soluções condominiais. Ao falar dos resíduos sólidos, trata-se de desenvolver a rede de aterros sanitários, mas também do processo de coleta seletiva e reciclagem de resíduos, a nível regional (na medida em que a reciclagem necessita de escala mínima para se rentabilizar).

A educação e a saúde são essenciais para garantir a produtividade e também o espírito de iniciativa e de criatividade da população local. Esses setores estão bastante regulados e se beneficiam de diversos programas e ações dos governos federal e estadual. No âmbito da

autonomia municipal, estão asseguradas que as políticas setoriais reforçam o espírito empreendedor da população local. Conforme demonstramos no estudo, a educação básica em Palmas com o ensino em tempo integral, colocou-a entre as cidades com as melhores soluções na área da educação básica.

As ações na saúde pública, de caráter, sobretudo, preventivo, poderiam oferecer um diferencial. Essas ações seriam complementadas com o desenvolvimento da rede médico-hospitalar pública hierarquizada, bem como do tratamento médico no lar, saúde da mulher, programas voltados para idosos e crianças. Também as campanhas de educação sanitária seriam outro ponto da carteira de ações no campo da saúde, assim como o tratamento psicológico.

A vida cultural, o lazer e os esportes assumem papel importante na cidade. Além de possibilitar aos jovens atividades que os afastam do ócio, é uma medida reconhecida como profilática contra a criminalidade juvenil. Palmas possui espaços demarcados para essas atividades, com partes já implantadas. Trata-se, então, de consolidar uma rede de centros culturais e esportivos, como a criação de ginásio para prática de ginástica olímpica, demonstrada na Figura 32.



**Figura 32** - Palmas: proposta de ginásio para prática de ginástica olímpica (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

O comércio entendido como um fator que facilita a vida dos moradores da cidade e possibilita um forte fluxo regional de compras está sendo prejudicado em função da dispersão

urbana de Palmas. A cidade ainda é dependente de uma centralidade, portanto, haveria a necessidade de consolidação de centros comerciais atrativos em diversos pontos da cidade, centros esses que comporiam uma rede hierarquizada, com áreas de pedestres, tratamento urbanístico atrativo e a presença de lojas-âncora.

Evidentemente, tanto os shoppings quanto os hipermercados não podem mais ser dispensados na cultura moderna e, por isso, é essencial que haja uma política que dirija o seu desenvolvimento de forma harmônica com os projetos urbanos e o próprio desenvolvimento da atividade comercial e industrial local.

O comércio de rua também provoca o desenvolvimento da cidade. Em Palmas, o distrito de Taquaralto clama pela reurbanização, que é possível e influenciaria significativamente a economia deste setor, conforme demonstra o portal na figura 33.



**Figura 33** - Palmas: projeto de reurbanização do Taquaralto (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

A fragmentação territorial em Palmas se deve também a falta de incentivo para: ocupar sua área central com habitações, para melhor aproveitar a infraestrutura existente; priorizar ações que favoreçam a socialização das pessoas no espaço público (Figura 34), integrando ruas e casas como um só ambiente de convívio; contemplar, na revisão da lei do uso do solo, políticas de implementação do comércio popular e solidário, de maneira urbanisticamente adequada, obedecendo à legislação no que diz respeito à consulta pública para sua implantação nas áreas públicas (entorno das praças e áreas de lazer), bem como

observar prioridades de cessão; flexibilizar e regulamentar o uso do solo atual, implantando níveis de incomodidade através de consultas públicas, favorecendo o uso misto nos lotes do entorno das praças e áreas de lazer previstas nas quadras residenciais, priorizando o convívio social e proporcionando emprego e renda local.



**Figura 34** - Palmas: proposta de espaço público de socialização (2012)  
Autor: BAZOLLI, R. S. (2012).

Por outro lado, o passado mostra a presença estatal com ingerência política na gestão do território urbano de Palmas, que se reflete no presente. Conforme caracterizado pelo estudo, o setor imobiliário privado exerce influência no desenvolvimento urbano da cidade, por meio de *lobby* na Casa Legislativa municipal. Portanto, a ruptura deste círculo vicioso é essencial ao pensar Palmas do amanhã, como parte simbólica e essencial da ruptura do presente.

Ficou evidenciado pelo estudo que a mobilização popular fez com que o Ministério Público Estadual interviesse no processo legislativo do projeto relativo à expansão urbana de Palmas, por este apresentar vícios jurídicos. Esse foi essencialmente o fator que levou os vereadores ao recuo, ao menos momentâneo, deste intento de expandir a cidade. O projeto expansionista em discussão foi retirado da pauta, embora exista uma forte tendência de retomá-lo após as eleições municipais de 2012.

Concluímos que a pressão popular integrada com a divulgação dos fatos pela imprensa, agregadas à mobilização da sociedade civil organizada, respaldada pelo direito à

gestão participativa, que foi instituída pelas normativas em vigência, resultou no recuo mencionado. Houve a protelação da votação da expansão urbana, embora a força motriz econômica possibilite o retorno do projeto, pelo elevado interesse do setor imobiliário nas regiões possíveis de serem expandidas.

É interessante salientar que esse embate ferrenho acerca da expansão urbana permaneceu por mais de um ano, mas produziu resultado, o recuo da Câmara, que devolveu o Projeto de Lei para estudos a serem feitos pelo Executivo municipal. Porém, os vereadores, sabendo da dificuldade de voltar a discutir a temática, pela enorme rejeição, criaram um projeto com nova roupagem e aprovaram a alteração do Plano Diretor, em junho de 2012. A alteração consistiu de dois artigos que autorizam a mudança de uso do solo das Áreas Públicas Municipais e das Áreas Verdes. Em seguida, propuseram desafetar mais quarenta áreas públicas que foram classificadas no Projeto de Lei como “inservíveis”, com a finalidade de comercializá-las.

Diante deste novo quadro, a população voltou a se mobilizar, por entender que o Plano Diretor não poderia ser alterado por interesse político, de maneira inconsequente, e deu a resposta, interrompendo o processo baseada na carência de elementos fundamentais, afinal, o projeto não continha estudos técnicos. Como não foi aberto campo de negociação, a questão foi para o judiciário por Ação de Inconstitucionalidade impetrada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Tocantins (CAU) e o Ministério Público Estadual foi informado.

Assim, a sociedade mostrou definitivamente que a mobilização é a arma essencial da democracia e um instrumento da gestão participativa. A atual legislação urbanística obriga a participação popular nas decisões públicas. É possível impedir ingerências de qualquer ordem que sejam prejudiciais à cidade. Várias foram as medidas tomadas pela população: pedido de retirada do projeto em Resolução do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação (ampla representação de seguimentos da população) e pelo Comitê “Em defesa da cidade” (entregue diretamente em mãos ao prefeito de Palmas, Raul Filho); da recomendação e da ação civil pública impetrada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, requerendo a retirada do projeto, constatada a ilegalidade do processo legislativo; da ação civil pública proposta pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) em conjunto com o Instituto de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (IAB); e de outros documentos com assinaturas contrárias a expansão urbana. A situação leva a afirmar que o caminho da razoabilidade seria a retirada do projeto, para os procedimentos de avaliação e estudos, quanto aos aspectos técnicos e legais, para, se fosse o caso, posterior retorno à Casa Legislativa.

Verificou-se, com o estudo, que a forte influência da sociedade na defesa de uma cidade sustentável, sem dispersão urbana, fez com que todos os candidatos à Prefeitura Municipal, em 2012, declarassem-se contrários à expansão urbana. Isso possibilitou deduzir que houve a interpretação por parte deles de que o desgaste, por conta de uma clara rejeição popular à proposta, não seria interessante durante o processo eleitoral. As evidências do estudo demonstraram e as ações dos parlamentares comprovaram a forte rejeição popular ao projeto de expansão urbana da cidade.

Notadamente, a narrativa acerca do debate político demonstrou que técnicos alternaram suas opiniões, sem a fundamentação ou conceitos que as sustentem. Vereadores também não conseguiram sustentar as suas teses relativas à expansão urbana, pela fragilidade como elas foram apresentadas. A presença da Universidade Federal do Tocantins transformou o tema em assunto acadêmico, pois deste embate foram produzidos artigos, seminários, colóquios, um compêndio com os documentos produzidos durante as discussões, um sítio na internet: [www.palmasemfoco.com.br](http://www.palmasemfoco.com.br), entre os vários outros documentos encaminhados aos órgãos, entidades, conselhos, etc.

Pode-se afirmar que, caso o Plano Urbanístico original fosse criteriosamente seguido, teríamos uma cidade mais bem estruturada. Palmas do amanhã, objeto das propostas de governo dos candidatos à prefeitura, especialmente no campo do desenvolvimento urbano, é semelhante ao plano original. Dessa maneira, retomá-lo seria uma condição essencial para a garantia de uma melhor qualidade de vida à população palmense.

Nesse contexto, seria necessário apontar questões com fortes conotações políticas, essencialmente, as propriedades de terras do Governo do Estado e as propriedades das empreiteiras, ambas representadas por várias glebas na região central da cidade. Caberia ao governo municipal enfrentar este desafio posto, haja vista que a omissão presente atualmente por questões políticas e/ou econômicas causam prejuízos à cidade pela falta de estoque de terras para programas habitacionais. A prefeitura deveria de criar a possibilidade de produzir habitação nos espaços vazios da cidade, por meio de propostas colaborativas, convênios ou consórcios, realizados com a iniciativa privada. Caso não houvesse avanço nesse sentido, fossem então aplicadas, de maneira implacável, as normativas colocadas à disposição pelo Estatuto da Cidade.

Apresentamos, neste trabalho, vários planos para aplicabilidade nos municípios brasileiros, mas os atores envolvidos na disputa do espaço urbano se encontram diante do dilema: como adequar estes planos às reais propostas das cidades de maneira que atendam às necessidades da maioria de suas populações? O processo político colonial demonstrado pelo

estudo reproduz o desprezo pelos planos, que são idealizados para atenuar as crises sociais e não para solucioná-las ou remediá-las de fato.

Ficou claro no estudo que a população está em fase de aprendizado para conviver com a recente democracia participativa, vigente a partir da Constituição Federal de 1988, demonstrado pelo pequeno envolvimento, a carência de maior conscientização e a melhoria das condições socioeconômicas (condições e qualidade de vida, acesso à educação, serviços, etc.). A participação deveria fazer parte da vida do cidadão, como em nações desenvolvidas, há muitas décadas ou séculos. É válido salientar que, caso houvesse uma participação popular maior, abreviaria o resultado, que se arrastou por mais de um ano.

Verificamos, em Palmas, a repetição de modelos urbanos errôneos, ao contrário dos usos de meios alternativos e de custo-benefício muito melhores à sociedade. Minimizando impactos, compactando o tecido urbano e diversificando os usos, os gestores locais estão discutindo a expansão urbana de uma cidade que foi ocupada com apenas 11,58% da população prevista em seu território.

Entendemos que a legislação urbanística atual é eficaz na regularização e democratização do território. Todavia, os interesses privados continuam a prevalecer sobre o coletivo, a exemplo das ferramentas dos Planos Diretores que nunca se aplicam na cidade legal ou em obras públicas, que consolidam a valorização e a especulação imobiliária sem nenhuma oposição municipal e coletiva.

No campo político, conforme demonstrado, houve a paralisação temporária do processo legislativo que versa sobre a expansão urbana, embora a Câmara de Vereadores aprovasse alteração do Plano Diretor que autoriza o Executivo a vender áreas públicas municipais e áreas verdes. A lei em questão se encontra em discussão no judiciário tocantinense, com a proposição de ação de constitucionalidade no Tribunal de Justiça local.

Por fim, é importante avaliar os reflexos do debate sobre a expansão urbana nas eleições municipais de 2012. A população de Palmas acompanhou as discussões sobre o tema por mais de um ano, demonstrando clara rejeição. Esse fato fez com que todos os candidatos a prefeito da cidade se manifestassem contrários à expansão urbana. Tais declarações vieram após a interrupção do processo legislativo, pela Câmara Municipal. O prefeito eleito Carlos Amastha (PP) (eleições 2012) se envolveu diretamente neste debate, anteriormente a sua candidatura e os seus 49% dos votos válidos, evidentemente, dentre um conjunto de motivos, veio pela confiança de que não expandiria a cidade.

Outro aspecto importante foi a renovação da Câmara Municipal de Palmas, sendo reeleitos apenas cinco vereadores, no universo de vinte vagas. Os vereadores que, de maneira

ostensiva, vinham pleiteando a expansão urbana de Palmas a qualquer custo, além de não serem reeleitos, obtiveram número de votos inexpressivo.

Vale salientar que estes resultados foram atribuídos, em parte, a ações dos políticos durante o longo debate sobre a expansão urbana, além de outros fatores. Porém, o longo debate possibilitou mostrar aos eleitores os interesses privados contidos nas discussões.

Entende-se que os cidadãos se mostraram responsáveis com a cidade, diante de uma percepção clara de que havia o interesse dos vereadores em defender a apropriação privada de bens públicos. Assim, destinaram seus votos a outros candidatos, demonstrando amadurecimento da democracia.

Por outro lado, a questão não foi totalmente esgotada. Como se verifica na narrativa, houve uma paralisação temporária, condição justificada pelo período eleitoral, mas há fortes indícios da retomada do tema logo após o referido período eleitoral. Portanto, o trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto. Muito pelo contrário, visa a fomentar o debate *extracorporis*, para ampliá-lo no sentido multidisciplinar e provocar novas abordagens e enfoque ao tema.

A pretensão deste trabalho não foi de apresentar soluções definitivas, mas de contribuir para novos estudos referentes à questão urbana em Palmas, abordando os vieses da dispersão urbana, o desrespeito ao Plano Urbanístico original e a cultura política patrimonialista e clientelista, que vem interferindo no planejamento urbano da cidade, nas legislações urbanísticas, na efetiva aplicação da lei do Plano Diretor e na gestão da cidade.

## REFERÊNCIAS

---

AALBROG, C. D. **Carta das cidades europeias para a sustentabilidade.** Dinamarc: Conferência Europeia sobre cidades sustentáveis, 2004. Disponível em: <<http://www.futurosustentavel.org/gca/?id=11>>. Acesso em: 30 ago. 2012

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS (ABRELPE). **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil..** São Paulo, 2009, 207 p. Disponível em: <[http://www.wtert.com.br/home2010/arquivo/noticias\\_eventos/Panorama2009.pdf](http://www.wtert.com.br/home2010/arquivo/noticias_eventos/Panorama2009.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

ABREU, I. G. D. **Geografia urbana:** questões sobre sua natureza e seu objetivo. São Paulo: EDUSP, 1994.

ACIOLY JUNIOR, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana:** um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Campinas, v. 1, p. 79-90, jul 1999. Número especial da Agência Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR).

ADEODATO, M. T. **A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano:** uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004. 2010. 304 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AGACHE, A. **Ed. Foyer Brésilien:** cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e embelezamento - Plano Agache. Rio de Janeiro, 1930.

ALVA, E. **Metrópolis (In)sustentáveis.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

ALVAREZ, R. **Os vazios urbanos e o processo de produção da cidade.** 1994. 146 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

AMIN, S. **Les luttes pour la terre et les ressources naturelles et la construction d'alternatives.** Valencia: Foro Mundial sobre la Reforma Agraria, 2005.

ANDRADE, R. D. C. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. D. C. A. (Org.). **Processo de governo no município e no Estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 1998. p. 15-40.

ANGEL, S. **Measuring global sprawl**: the spatial structure of the planet's urban landscape. Cambrige: Lincoln Institute, 2006.

ANGEL, S. et al. **Making room for a planet of cities**: policy focus report. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

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

ARRUDA, I. **Estatuto da Cidade**: e agora? São Paulo: Paz e Terra, 2001.

AUDRIAC, I. Information technology an urban form: challenges to smart growth. **Internacional Regional Science Review**, New York, v. 28, n. 2, p. 119-145, jul. 2005.

BANUNAS, I. T. **Poder de polícia ambiental e o município**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

BARDET, G. **O Urbanismo**. Tradução de Flávia Cristina S. Nascimento. Campinas: Papirus, 1990.

BARNETT, J. **The fractured metropolis**: improving the new city, restoring the old city, reshaping the region. Boulder: Westview, 1995.

BAZOLLI, J. A. **Parecer jurídico sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas**. Câmara de Vereadores de Palmas. Palmas, 2007. 21 p.

\_\_\_\_\_. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas. **Estudos Geográficos Unesp**, Rio Claro, v. 7, n. 1, p. 103-123, jan. 2009.

BENEVOLO, L. **História da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BERMAN, M. **Tudo o que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

BIDONE, F. R. A.; POVINELLI, J. **Conceitos básicos de resíduos sólidos**. São Carlos: EESC/USP, 1999.

BOESIGER, W.; GIRSBERGER, H. **Le Corsubier 1910-65**. Barcelona: Gustavo Gili, 1971.

BONNET CORREA, A. **Las Claves del urbanismo**. Barcelona: Ariel, 1989.

BORGES, P. T. **Institutos básicos do direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRABEC, E.; SMITH, C. **Agricultural land fragmentation: the spatial effects of three land protection strategies in the eastern United States**. [S.l.]: Landscape and Urban Planning, 2002. p. 255-268. Disponível em: <<http://newruralism.pbworks.com/f;brabec&smith.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2012

BRANDÃO, A. B. **Urbanismo, infraestrutura e arquitetura dos projetos - PLANHAP**. Brasília: Mimeo, 1975.

BRASIL. Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Imprensa Oficial, 1934.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND**. Brasília, 1974. p. 85-95. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c\\_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf](http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf)>

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, 2004. 85 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca-snpu>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004a. 103 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Brasília, 2004b. 67 p.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT**. Brasília, 2006. 251 p. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Construindo a cidade sustentável - PlanMob**. Brasília, 2007. 179 p. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/LivroPlanoMobilidade.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, 2007a. 53 p. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/pncc.asp>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009. 211 p. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, 2011. 102 p. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/publicacoes/cidades-sustentaveis/category/68-residuos-solidos>>. Acesso em: 16 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Dados sobre a pecuária do Tocantins. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 15 set. 2012.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano de Gestão de Resíduos Sólidos: manual de orientação**. Brasília, 2012b. 102 p. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/182/\\_arquivos/manual\\_de\\_residuos\\_solidos3003\\_182.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/manual_de_residuos_solidos3003_182.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Ferrovia Norte-Sul**. Brasília, 2012c. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/obra/conteudo/id/36518>>. Acesso: 25 ago. 2012

BREMER, U. F. Por nossas cidades sustentáveis. In: CONGRESSO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, 5., 2004, São Luís. **Anais...** São Luís:CONFEA, 2004, p. 143- 153.

BRUEGMANN, R. **Sprawl: a compact history**, the University of Chicago. Chicago: Press, 2005.

BRYANT, C. R.; RUSSWURM, L. H.; MCLEAN, A. G. **The city's countryside: land its management in the rural-urban fringe**. New York: Longman Group, 1982.

CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE (CNES). **Setor e quantidade de leitos disponíveis nos hospitais de Palmas**. 2011. Disponível em: <[http://cnes.datasus.gov.br/Exibe\\_Ficha\\_Estabelecimento.asp?VCo\\_Unidade=1721002755157](http://cnes.datasus.gov.br/Exibe_Ficha_Estabelecimento.asp?VCo_Unidade=1721002755157)>. Acesso em: 20 out. 2011.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 10, p. 9-25, jan./jun. 2007.

CARLOS, A. F. A. **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

\_\_\_\_\_. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005. (Repensando a Geografia).

\_\_\_\_\_. Diferenciação socioespacial. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 45-60, ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **A (Re)produção do Espaço Urbano.** São Paulo: EDUSP, 2008.

\_\_\_\_\_. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2011a.

\_\_\_\_\_. Da "organização" à "produção" do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: SPOSITO, M. E. B.; SOUZA, M. L. D.; CARLOS, A. F. A. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2011b. p. 53-73.

CARMONA, N. et al. **Public Places Urban Spaces:** the dimensions of urban design. Los Angeles: Oxford, 2003.

**CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE PALMAS/TO.**  
**Informações sobre os imóveis da Prefeitura Municipal que estão vazios.** Palmas, 1991.

CASTELLS, M. **A questão urbana.** Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CERDA, J.; SABATINI, F.; CÁCERES, G. Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. **Espaço & Debates:** Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 60-74, jan/jul 2004.

CHOAY, F. **O urbanismo.** Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

CLICHEVSKY, N. **Vazios urbanos nas cidades latino-americanas:** situação atual e propostas para sua utilização. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 1999.

COMAS, C. E. D. A arquitetura de Lúcio Costa: uma questão de interpretação. In: NOBRE, A. L. et al. **Lúcio Costa e a crítica contemporânea:** um modo de ser moderno. São Paulo: Cosac & Naify, 2004. p. 18-31.

**COMISSÃO DO PLANEJAMENTO DA CIDADE DE SALVADOR. Semana do Urbanismo do Centro de Estudos de Arquitetura da Bahia - CEAB.** Salvador: Gráfica da Bahia, 1937. 178 p.

CORBUSIER, L. **Urbanismo.** Tradução de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. D.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

CRUZ, R. O. M. et al. **Diagnosticando Palmas**: diagnóstico preliminar para a aplicação de engenharia territorial em Palmas, TO. Tocantins, 2010.

CYMBALISTA, R. Projeto Palmas Minha Cidade. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 6 set. 2010. Caderno Especial, p. 6.

DEL RIO, V. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.

DI SARNO, D. C. L. **Elementos do direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DIAS, M. L. **Notas sobre o direito urbanístico**: a "cidade sustentável". Teresina, 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1692/notas-sobre-o-direito-urbanistico>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

DIEESE. **Metodologia da pesquisa de emprego e desemprego (PED)**. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2010. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

DIRY, J.-P. **Les espaces ruraux "Campus"**. Paris: Armand Colin, 1999.

DOWNS, A. How America's cities are growing: the big picture. **Brookings Review**, New York, v. 16, n. 4, p. 8-11, jun. 1998.

EHRENBERG, R. G.; SMITH, R. S. **A moderna economia do trabalho**. Tradução de Sidney Stancatti. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO). **Complexo aeroportuário de Palmas-TO**. Palmas, 2012. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/aeroportos/tocantins/aeroporto-de-palmas.html>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Urban sprawl in Europe:** the ignored challenge. Copenhagen: EEA, 2006. 56 p. (Report, 10).

EWING, R. Characteristics, causes, and effects of sprawl: a literature review. In: \_\_\_\_\_. **Environmental and urban issues.** Cambrige, 1994. p. 1-15.

FAISSOL, S. O sistema urbano brasileiro: uma análise e interpretação para fins de planejamento. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 35, p. 1-112, dez. 1973.

FERNANDES, J. L. D. S. **Requalificação da periferia urbana:** expansão urbana, forma urbana e sustentabilidade urbana da requalificação da periferia urbana de Coimbra. 2008. 664 f. Dissertação (Mestrado em Desenho Urbano) - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.iscte.pt/handle/10071/1304>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

FERNANDES, M. **Agenda Habitat para Municípios.** Tradução de Dash Serviços Ltda. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FÓRUM DE URBANISMO. **Informações sobre o Fórum de Urbanismo.** Disponível em: <[www.urban-age.net](http://www.urban-age.net)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

FRANCO, A. D. **Capital Social.** Brasília: Millenium, 2001.

FREITAG, B. **Teorias da Cidade.** 4. ed. Campinas: Papirus, 2010.

GALSTER, G. E. A. Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept. **Housing Policy Debate**, Fannie Mae Foundation, v. 12, n. 4, p. 681-717, nov. 2001.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: UNESP, 1991.

GIRARDET, H. **The gaia atlas of cities:** new directions for sustainable urban living. Londres: Gaia Books, 1996.

\_\_\_\_\_. Sustainable cities. **Revista Architectural Design Profile**, London, n. 25, p. 217-243, fev. 1997.

GOMES, D. H.; WANDER, A. E. Análise do crescimento das micro e pequenas empresas em Palmas-TO. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 2, p. 93 - 101, maio/ago. 2011.

GONÇALVES, M. F. Processo de urbanização no Brasil: delimitação de campo de pesquisa. **Espaço e Debate**, São Paulo, v. 28, p. 67-79, jan/jul 1989.

GOOGLE EARTH. **Palmas**. Palmas, 2012.

GRAFMEYER, Y.; JOSEPH, I. **L'École de Chicago**. Paris: Éditions du Champ Urbain, 1979.

GRAZIA, G.; QUEIROZ, L. L. et al. **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 2001. (Cadernos Temáticos, 5).

GRUPO QUATRO. **Plano Diretor de Palmas**. Palmas, 1988. Disponível em: <<http://www.grupoquatro.com.br/site/>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

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

HARADA, K. **Direito Urbanístico**: Estatuto da Cidade. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: NDJ, 2004.

HARLOE, M. Marxismo, Estado e questão urbana: notas críticas e duas recentes teorias francesas. **Espaço e Debate**, São Paulo, v. 28, p. 80-100, jan/jul 1989.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2000.

HASEN, A. **Ecologia de uma cidade latino-americana**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

HERZOG, V. L. Project Management Journal. **International Student Papers Award Winner**, Canadá, p. 79-87, mar. 2001.

HIRAO, F. H. Projeto Palmas Minha Cidade. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 6 nov. 2009. Caderno Especial Aureny, p. 6.

**HISTORY HOME. Representação do rápido crescimento urbano e industrial do século XIX.** Disponível em: <<http://www.historyhome.co.uk/peel/p-health/bricks.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2012

HOWARD, Ebenezer. **Cidades-Jardins de amanhã**. São Paulo: Hucitec, 1996. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/bancodeimagens/displayimage.php?album=5&pos=5>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

**ÍNDICE DE POTENCIAL DE CONSUMO MARKETING. Informações demográficas e de potencial de consumo dos municípios brasileiros.** São Paulo: IPC Marketing, 2012. Disponível: <<http://www.ipcbr.com/12/>>. Acesso em 28 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 1940.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1940. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940%20VII\\_Brasil.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/CD1940/Censo%20Demografico%201940%20VII_Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010:** primeiros resultados. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Informações sobre a localização do município de Palmas.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais:** Gestão Pública. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. 244 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=8869>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. 220 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=90156>>. Acesso em: 02 ago. 2012

**JACOBS, J. Morte e vida das grandes cidades americanas.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KANASHIRO, M. Desenvolvimento e meio ambiente: da antiga à nova Carta de Atenas - em busca de um paradigma de sustentabilidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 9, p. 33-37, jan/jun 2004.

KEELER, M.; BURKE, B. **Fundamentos de Projeto de Edificações Sustentáveis**. Tradução de Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2010.

KNIGHT, L. A. Learning to collaborate: a study of individual and organizational learning, and interorganizational relationships. **Journal of Strategic Marketing**, Canadá, jun. 2000. p. 121-138.

LAGO, L. C. D. **Desigualdades e segregação na metrópole**: o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

LANDIM, P. D. C. **Desenho de paisagem urbana**: as cidades do interior paulista. São Paulo: UNESP, 2004.

LEFEBVRE, H. **La production de l' espace**. Paris: Anthropos, 1974.

\_\_\_\_\_. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1980.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. 3. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LERNER, J. Cidade não é problema, é solução. **T&C Amazônia**, Manaus, v. 18, n. 8, p. 2 - 3, jan-jul 2010.

LIRA, E. R. **A gênese de Palmas-Tocantins**: a geopolítica de (re)ocupação territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps, 2011.

\_\_\_\_\_. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LITTLE, A. D.. **Future of urban mobility**: towards networked, multimodal cities of 2050. Boston, 2011. 28 p. Disponível em: <[http://www.adlittle.com/downloads/tx\\_adlreports/ADL\\_Future\\_of\\_urban\\_mobility.pdf](http://www.adlittle.com/downloads/tx_adlreports/ADL_Future_of_urban_mobility.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2012.

- LODI, C. Práctica Professional, enseñanza y formacion e instituciones. In.: WHITTICK, A. (Org.). **Enciclopedia de La Planificación Urbana**. Tradução de Joaquim Herbandez Orozco. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.
- LYNCH, K. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- MACEDO, A. C. A Carta do Novo Urbanismo. **Vitruvius**, São Paulo, ano 7, p. 6-12, mar. 2007.
- MAGALHÃES, M. R. **Arquitetura paisagística: morfologia e complexidade**. Lisboa: Estampa, 2001.
- MAGNAVITA, P. R. Ética, planejamento e construção democrática do espaço. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 67-87.
- MANCUSO, F. **Las Experiencias del Zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.
- MANKIW, G. N. **Macroeconomia**. Tradução de A. B. Pinheiro de Lemos. 5. ed. São Paulo: LTC, 2003.
- MARCUS, P. Enclaves, sim; Guetos não: a segregação e o estado. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 24-33, jan/jul 2004.
- MARICATO, E. Acess to Legal Housing Markets in Latin America. **Published in Land Lines**, Cambrige, n. 9, nov. 1997.
- \_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, São Paulo, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio2\\_ministerio.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio2_ministerio.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Brasil, Cidades:** alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petropólis: Vozes, 2008.

MARTINS, C. A. F. Lúcio Costa e Le Corbusier: afinidades eletivas. In: NOBRE, A. L. et al. **Lúcio Costa e a crítica contemporânea:** um modo de ser moderno. São Paulo: Cosac & Naify, 2004. p. 71-83.

MASCARÓ, J. L. **Desenho urbano e custo de urbanização.** Brasília: MHU/SAM, 1987.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente:** governantes governados. Tradução de Luís Felipe Rodrigues del Riego. 3. ed. São Paulo: Fundap, 1996.

MCCANN, B. **Driven to spend, the impact of sprawl on household transportation expenses.** Surface Transportation Policy Project, 2000. Disponível em: <[www.transact.org](http://www.transact.org)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

MONITOR TRACK LEARN SUPPORT (MDG). **The Millennium Development Goals (MDGs):** the national authorities have produced three national monitoring reports.. New York: MDG, 2007. Disponível em: <[http://www.mdgmonitor.org/country\\_reports.cfm?c=BRA&cd=76](http://www.mdgmonitor.org/country_reports.cfm?c=BRA&cd=76)>. Acesso em: 30 ago. 2012.

MIRANDA, M. A. S. D. **A dinâmica da configuração sócio espacial na cidade de Niterói:** um estudo da mobilidade residencial. 2004. 142 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MOISÉS, S. J. Fórum Palmas + 20 anos. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 18 abr. 2010. Caderno Especial, p. 7.

MORAES, M. L. **A segregação planejada:** Goiânia, Brasília e Palmas. Goiânia: UCG, 2003.

MUKAI, T. **Direito e legislação urbanística no Brasil:** história, teoria, prática. São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade:** anotações à lei. São Paulo: Saraiva, 2001.

MUMFORD, L. **A cidade na história:** suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NELSON, A. C.; SANCHEZ, T. W.; DAWKINS, C. J. The effect of urban containment and mandatory housing elements on racial segregation in U.S. metropolitan areas, 1990-2000. **Journal of Urban Affairs**, 2004, v. 26, n. 3., p. 339-350.

NOSSO FUTURO COMUM. **Comissão Mundial da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - UNCED**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430 p. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

NOVAES, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, C. **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NÚCLEO DE ESTUDO CONTEMPORÂNEO DA UFT (NECON). **Conhecendo Palmas: um diagnóstico atual da cidade**. Palmas, 2011.

OLIVEIRA, A. U. A lógica da especulação imobiliária. In: \_\_\_\_\_. **Geografia: teoria e método**. Petrópolis: Vozes, 1982. p. 131-146.

OLIVEIRA, L. L. **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). **Diagnóstico analítico da gestão de resíduos sólidos no Brasil**. Brasília:OPAS, 2003. 158 p. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/opas.cfm>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

ORSI, F. C. **Orçamento participativo**: uma metodologia em ascensão. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/orsи/orcamentopart.html>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

PALMA, N. C.; KRAFTA, R. Centralidades específicas: estudo da configuração espacial ligada às complementaridades sócio-econômicas entre espaços urbanos. **Urbanismo Municipal**, São Paulo, p. 353-374, mai. 2003.

PALMAS, P. M. D. **Conheça Palmas**. [S.l.], 2011. Disponível em: <[http://www.palmas.to.gov.br/portal/conheça\\_palmas/](http://www.palmas.to.gov.br/portal/conheça_palmas/)>. Acesso em: 23 ago. 2012.

PENDALL, R. **Do Land Use Controls Causa Sprawl?** Environment and Planning B: Planning and Design, Cambridge, 1999. p. 555-571.

PEREIRA, G. Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. **Desenvolvimento e meio ambiente:** cidade e sustentabilidade, Curitiba, v. 1, n. 9, p. 77-92, jan 2004.

PINHEIRO MACHADO, D. **Sobre urbanismo.** Rio de Janeiro: Viana & Mosley, 2006.

PIRES, V. **Participação da sociedade nos processos orçamentários:** a experiência brasileira recente. Brasília, 2000. 63 p. Disponível em:  
<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES\\_Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do desenvolvimento humano dos municípios brasileiros.** Brasília: PNUD, 2003. 566 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Humano.** [S.I.]: PNUD, 2010. Disponível em:  
<<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 06 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011.** New York: PNUD, 2012. 191 p.

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. D. C. (Org.). **Processo de governo no Município e no Estado.** São Paulo: EDUSP, 1998. p. 73-86.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. Lei Municipal nº 1.011, de 04 de junho de 2001. Dispõe sobre a política ambiental, equilíbrio ecológico, preservação e recuperação do meio ambiente e dá outras providências. Palmas, 2001. Disponível em:  
<<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 06 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas. Palmas, 2007. 204 p. Disponível em:  
<<http://diariooficial.to.gov.br/diario/por:texto/data-inicial:01122007/data-final:02012008/texto:Plano%20Diretor/>>. Acesso em: 06 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Leis de Diretrizes Orçamentárias.** Palmas, 2011. 78 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Habitação (2011a). **Dados sobre a ocupação de Palmas, mapas e situação da habitação de interesse social.** Palmas, 2011.

- \_\_\_\_\_. Secretaria de Infraestrutura (2011b). **Dados relativos a pavimentação e saneamento na cidade.** Palmas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação (2011c). **Dados relativos à educação:** escolas estaduais, municipais e de educação infantil. Palmas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Saúde (2011d). **Dados relativos à saúde no município:** Unidades de Atendimentos Familiares, Prontos atendimentos, Hospitais da rede SUS e Hospitais das redes privadas. Palmas, 2011.
- \_\_\_\_\_. (2011e). **Plano do Transporte Urbano de Palmas; dados sobre a rodoviária e sobre as finanças do município.** Palmas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - Diretoria de Regularização Fundiária (2012). **Dados relativos ao Plano de Regularização Fundiária Sustentável de Palmas:** ocupações irregulares, mapas, legislação. Palmas, 2012.
- PROJETODESIGN. Entrevista a Nuno Portas. **Cidades em Debate**, São Paulo, 01 abr. 2001. p. 254.
- PUSCH, J. Ética profissional e sustentabilidade. In.: CONGRESSO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, 5., 2004, São Luís. **Anais...** São Luís:CONFEA, 2004, p. 25-35.
- PUTNAM, R. Bowling Alone: The collapse and revival of american community. **Simon & Schuster**, New York, 2000.
- QUINTO JUNIOR, L. D. P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2012.
- RIBEIRO, M. A. **Ecologizar:** pensando o ambiente humano. Belo Horizonte: Rona, 1998.
- RODOVALHO, S. A. **Palmas, do projeto ao plano:** o papel do planejamento urbano na produção do espaço. 2012. 193 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.
- ROGERS, R. **Cidades para um pequeno planeta.** Tradução de Anita Regina Di Marco. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.

ROMERO, M. A. B. **Urbanismo sustentável para a reabilitação de áreas degradadas:** construindo um sistema de indicadores de sustentabilidade urbana. Brasília: UNB, 2008. 528 p. Disponível em: <[http://vsites.unb.br/fau/pesquisa/sustabilidade/linhas\\_de\\_pesquisa/Pesquisa/Pesquisa/universal2006REL%20parte%20I.pdf](http://vsites.unb.br/fau/pesquisa/sustabilidade/linhas_de_pesquisa/Pesquisa/Pesquisa/universal2006REL%20parte%20I.pdf)>. Acesso em: 09 ago. 2012.

RONCA, J. L. C.; ZMITROWICZ, W. A. **A análise dos limiares em planejamento urbano.** São Paulo: EDUSP, 1988.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento:** includente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SAMPAIO, A. H. D. L. **Cartas de Atenas:** com textos originais. Salvador: Quarteto, 2001.

SANTOS, M. Do concreto no espaço ao espaço concreto: planejamento versus rugosidades urbanas. In: \_\_\_\_\_. **Urbano e urbanidade.** Wordpress, 1993. Disponível em: <<http://set2set.wordpress.com/2011/08/09/milton-santos-e-benedito-lima-de-toledo-refletem-sobre-o-o-urbanismo-o-desenvolviment-historico-da-cidade-a-urbanidade-e-sobre-o-cidadao/>>. Acesso em: 26 jul 2012.

\_\_\_\_\_. **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pensando o espaço do homem.** 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Urbanização Brasileira.** 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual de Geografia Urbana.** 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SCHECHINGER, C. M. Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano. **Mercado de Suelo en Ciudades**, México, p. 35-42, marzo 2005.

SEABRA, O. C. de L. A insurreição do uso. In: MARTINS, J. de S. (Org.). **Henry Lefebvre e o retorno à dialética.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SEGAWA, H. Palmas, cidade nova ou apenas uma nova cidade? **Projeto**, Goiânia, v. 1, n. 146, p. 94-109, out. 1991.

SENNETT, R. **Carne e pedra**. Tradução de Marcos Abrão Reis. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SIERRA CLUB. Stop sprawl: new research on population, suburban sprawl, and, smart growth. **Sierra Club**, San Francisco, 2001.

SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SMOLKA, M. Informalidad, probreza urbana y precios de la tierra. **Land Lines**, Cambridge, v. 15, p. 14-19, fev. 2003.

SNYDER, J. C.; CATANESE, A. **Introdução à Arquitetura**. Rio de Janeiro: Campos, 1984.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Tradução de Vera Ribeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1993.

SOUZA, M. L. D. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomo e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. D.;

SPOSITO, M. E. B. Cidade: espaço e tempo (ensaiando a reflexão). **Revista de Geografia**, São Paulo, v. 11, n. 37, p. 89-98, 1992.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e Urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

\_\_\_\_\_. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A. et al. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. N. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público privado. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades médias**. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 1, 2001. p. 35-77.

TANIGUCHI, C. Fórum Palmas + 20 anos. **Jornal do Tocantins**, Palmas, 18 abr. 2010. Caderno Especial, p. 6.

TEIXEIRA, L. F. C. A formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia, v. 6, n. 11, p. 91-99, jun 2009.

TOMIELLO, Fernanda. **As três "forças" de atração da população**. 2009. Disponível em: <[http://urbanidades.arq.br/bancodeimagens/displayimage.php? album=5&pos=17](http://urbanidades.arq.br/bancodeimagens/displayimage.php?album=5&pos=17)>. Acesso em: 27 jul. 2012.

TONOLLIER, O. A. **Orçamento Participativo: Análise de uma experiência concreta**. Curso de Relações Fiscais Intragovernamentais. Porto Alegre: Governo municipal, 1999.

UNITED NATIONS. **The future we want**. Rio de Janeiro: ONU, 2012. 53 p.

VIEIRA, R. C. D. C. Sistema educacional e profissional: integração necessária em busca da sustentabilidade. In.: CONGRESSO NACIONAL DOS PROFISSIONAIS CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA, 5., 2004, São Luís. **Anais...** São Luís:CONFEA, 2004, p. 37-45.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, M. A. A. et al. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Cedesp, 1999. p. 221-236.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Lincoln Institute, 2001.

\_\_\_\_\_. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R.(Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010.

WEBER, M. A origem do capitalismo moderno. In: \_\_\_\_\_. **História geral da economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

WILHEIM, J. **Cidades: o substantivo e o adjetivo**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

WU, J. Environmental amenities, urban sprawl, and community characteristics. **Department of Agricultural and Resource Economics - Oregon State University**, Oregon, p. 112- 122, 2006.

ZANCHETI, S. M. (Org.). **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 2002. p. 79-83.

ZELINKA, A.; BRENNAN, D. **Safe scape:** creating safer, more livable communities through planning and design. Chicago: American Planning Association, 2001.

