



**Universidade de Brasília**

---

Mestrado Interinstitucional – MINTER  
Programa de Pós-Graduação – PPG/FAU  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU

**Francisco Otaviano Merli do Amaral**

**ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E SEGREGAÇÃO SOCIAL  
EM PALMAS DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE A PARTIR  
DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO PERÍODO DE  
2000 A 2008**

Brasília  
2009

**Francisco Otaviano Merli do Amaral**

**ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E SEGREGAÇÃO SOCIAL  
EM PALMAS DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO  
PERÍODO DE 2000 A 2008**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Alberto de Campos Gouvêa

Brasília  
2009

Francisco Otaviano Merli do Amaral

**ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E SEGREGAÇÃO SOCIAL  
EM PALMAS DO TOCANTINS: UMA ANÁLISE A  
PARTIR DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS NO  
PERÍODO DE 2000 A 2008**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, sob a orientação do Prof. Dr. Luiz Alberto de Campos Gouvêa

Aprovado em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Luiz Alberto de Campos Gouvêa (orientador)  
Programa de Pós-Graduação da FAU-UnB

---

Prof. Dr. Benny Schvasberg (examinador)  
Programa de Pós-Graduação da FAU-UnB

---

Prof. Dr. Neio Lúcio Oliveira Campos (examinador)  
Departamento de Geografia da UnB

---

Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria (suplente)  
Programa de Pós-Graduação da FAU-UnB

AMARAL, Francisco Otaviano Merli do

Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008. / Francisco Otaviano Merli do Amaral. Brasília, 2009.

133p. (UnB-FAU, Mestre, Arquitetura e Urbanismo, 2009)

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto de Campos Gouvêa

1. Planejamento urbano. 2. Programas habitacionais. 3. Especulação imobiliária.  
4. Segregação social. 5. Palmas do Tocantins. I. Universidade de Brasília.  
II. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. III. Gouvêa, Luiz Alberto de Campos.  
IV. Título. V. Título (série)

CDU:



*“Agora que estamos descobrindo o sentido de nossa presença no planeta, pode-se dizer que uma história universal verdadeiramente humana está, finalmente, começando. A mesma materialidade, atualmente utilizada para construir um mundo confuso e perverso, pode vir a ser uma condição da construção de um mundo mais humano. Basta que se completem as duas mutações ora em gestação: a mutação tecnológica e a mutação filosófica da espécie humana.”*

*Milton Santos*

*A Arlete, minha esposa.*

*À minha querida Tia Gê.*

*Aos que acreditam em um mundo melhor  
e fazem de cada instante a oportunidade de construí-lo.*

## AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília e à Universidade Federal do Tocantins, instituições que nos possibilitaram aprofundar os estudos em assuntos tão relevantes.

A todos os Professores deste Curso de Mestrado da FAU-UnB, que além de toda atenção dedicada, ofereceram um ambiente de entusiasmo e colaboração, ampliando e aprofundando nossa visão com conhecimentos tão valiosos.

Ao Prof. Dr. Luiz Alberto de Campos Gouvêa – o Jacaré, sempre solícito, pela orientação primorosa e apoio fundamental para a elaboração desta dissertação.

A minha querida esposa, pela sua presença doce e inteligente.

Aos colegas da Caixa Econômica Federal, especialmente ao colega Sílvio, pelo apoio. A todos os colegas da GIDURPM, meu respeito e admiração pelo profissionalismo e retidão no trato do interesse público.

Aos colegas de turma, pelos agradáveis momentos de convívio, dentro e fora da sala de aula.

Aos meus irmãos e familiares, pela alegria de tê-los.

## RESUMO

Esta dissertação aborda a questão da especulação imobiliária em Palmas do Tocantins e seu papel no processo de segregação social da população de baixa renda. Evidencia a participação dos poderes públicos locais na manutenção de glebas urbanas vazias e valorização da região central do município, ao mesmo tempo em que promove o assentamento da população de menor renda em áreas distantes com poucos equipamentos e serviços urbanos. O trabalho analisa o processo de ocupação do solo urbano em Palmas e como os programas habitacionais, executados no período de 2000 a 2008, estão sendo utilizados para favorecer a atividade de especulação imobiliária e a segregação social. A partir da compreensão das questões e dos agentes imobiliários envolvidos, pretende-se identificar estratégias que possam contribuir para a reversão desse processo ou minimização de seus efeitos.

**ABSTRACT**

This dissertation treats the theme of speculation with urban land in the city of Palmas, capital of the State of Tocantins, Brazil, and its role in the process of social segregation of low income people. It makes clear how local government and institutions participate in that process by keeping portions of urban land areas idle, so promoting the valorization of downtown areas while the settlement of low income people is carried out in distant areas with poor urban equipments and services. The work analyzes the process of occupation of Palma's urban land areas and how the official housing programs in the period 2000-2008 favored speculation with urban land and the social and spatial segregation. By understanding the questions and agents involved it intends to identify strategies that can contribute to the reversion of that process or the minimization of its effects.

## SUMÁRIO

<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	X
<b>ÍNDICE DE FOTOS</b> .....	XII
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	XIV
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	XV
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 - ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS</b> .....	7
1.1. Cidade e sociedade.....	8
1.2. O modo de produção capitalista e as cidades.....	13
1.3. A constituição do mercado de terras no Brasil.....	18
1.4. O Estado e a produção imobiliária em Palmas.....	24
<b>CAPÍTULO 2 - EVOLUÇÃO URBANA DE PALMAS</b> .....	26
2.1. A ocupação territorial de Palmas.....	27
2.2. “Tocantins: O Estado da livre iniciativa”.....	33
2.3. A cidade idealizada.....	35
2.4. A cidade construída.....	40
2.5. Legislação urbanística.....	51
2.6. A Planta de Valores Genéricos.....	56
2.7. Considerações.....	60
<b>CAPÍTULO 3 - HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIAL</b> .....	62
3.1. Produção habitacional no período de 2000 a 2008.....	63
3.2. A inclusão marginal.....	95
3.3. Considerações.....	100
<b>CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	102
4.1. A cidade idealizada <i>versus</i> a cidade construída.....	104
4.2. Parceria público-privada para especulação imobiliária.....	106
4.3. Gestão territorial e programas habitacionais em Palmas.....	109
4.4. Habitação para todos.....	110
4.5. Diretrizes federais para programas habitacionais.....	111
4.6. Por uma cidade sustentável.....	112
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	114

## ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1** - Mapas do Brasil e do Estado do Tocantins
- Figura 2** - Detalhe da malha viária de Palmas
- Figura 3** - Fases de ocupação do solo, previstas no PDUP
- Figura 4** - Imagem de satélite da área urbana de Palmas
- Figura 5** - Mapa do Tocantins com principais cidades e malha rodoviária.
- Figura 6** - Mapa esquemático com proposta da macro malha viária
- Figura 7** - Previsão de parques lineares nos fundos de vales
- Figura 8** - Idealização de espaços urbanos e a escala dos pedestres.
- Figura 9** - Proposta da macro malha viária e centro cívico
- Figura 10** - Previsão de ocupação do solo
- Figura 11** - Ilustração dos ventos dominantes
- Figura 12** - Previsão de áreas urbanas para as diversas funções
- Figura 13** - Ilustração do Lago formado a oeste do município
- Figura 14** - Vista projetada de Palmas
- Figura 15** - Avenida Teotônio Segurado e as linhas expressas de transporte coletivo.
- Figura 16** - Ocupação territorial nos anos 1990 e 1991
- Figura 17** - Áreas ocupadas e áreas cedidas em regime de comodato
- Figura 18** - Loteamentos aprovados na Área Urbanizável II
- Figura 19** - Equipamentos públicos na ARSO 31 e no Jardim Taquari
- Figura 20** - Grandes eixos de ligação norte-sul
- Figura 21** - Perímetro urbano de Palmas e distritos, segundo a Lei Municipal 543/95.
- Figura 22** - Macro-zoneamento, conforme Lei Complementar nº 058/ 2002

**Figura 23** - Novo macro zoneamento do município de Palmas

**Figura 24** - Localização das ZEIS em Palmas

**Figura 25** - Ocupação territorial no período de 1990 a 2006

**Figura 26** - Mapa de localização das áreas descritas no Quadro 1

**Figura 27** - Localização dos edifícios apresentados nas fotos 12 e 14

**Figura 28** - Localização das quadras ARSO 42 e ARSE 33

**Figura 29** - Localização de empreendimentos do PAR

**Figura 30** - Localização de empreendimentos do Programa Morar Melhor

**Figura 31** - Localização de empreendimentos do Programa Habitação de Interesse Social.



## ÍNDICE DE FOTOS

**Foto 1** – Vista parcial da Quadra ARSO-31

**Foto 2** – Vista parcial do loteamento Jardim Taquari

**Foto 3** – Vista parcial das instalações para abrigar os órgãos públicos em 1991

**Foto 4** – Vista geral da Praça dos Girassóis e arredores

**Foto 5** – Casa construída na Vila União

**Foto 6** – Loteamento lançado em 2006, pela ORLA S/A, na ARSO 31

**Foto 7** – Vista parcial do loteamento Jardim Taquari lançado em 2003

**Foto 8** – Vista parcial do Jardim Janaína

**Foto 9** – Vista aérea do Jardim do Lago

**Foto 10** – Vista de uma das ruas da ARSE 22, próxima do centro

**Foto 11** – Vista de uma das ruas na *Área de Urbanização Prioritária II*

**Foto 12** – Edifícios habitacionais na ARSE 21, região central.

**Foto 13** – Habitações unifamiliares na ARSE 21, região central

**Foto 14** – Edifícios em construção na ARNE 12, região central.

**Foto 15** – Edifícios construídos através do Programa Imóvel na Planta FGTS

**Foto 16** – Vista do Residencial Rio Tocantins (PAR)

**Foto 17** – Vista parcial do Residencial Morada do Sol II (PAR)

**Foto 18** – Vista de área interna do Residencial Portal da Serra (PAR)

**Foto 19** – Residencial Morada dos Ipês, na ARSE 33 (PAR)

**Foto 20** – Casa construída pelo Programa Morar Melhor

**Foto 21** – Vista aérea de quadras na Vila Aurenny III

**Foto 22** – Unidades habitacionais na ARSE 132

**Foto 23** – Sistema de Informações Georreferenciadas – SIG Palmas

**Foto 24** – Ocupação do Loteamento Santa Bárbara, antes da intervenção

**Foto 25** – Grupos de moradores produzindo materiais de construção

**Foto 26** – Grupos de moradores produzindo materiais de construção

**Foto 27** – Estoque de blocos produzidos para abastecer as equipes do mutirão

**Foto 28** – Produção de telhas por moradores

**Foto 29** – Vista do Loteamento Santa Bárbara, após intervenção

**Foto 30** – Unidade de Saúde no Loteamento Santa Bárbara (HBB)

**Foto 31** – Base da PM no Loteamento Santa Bárbara (HBB)

**Foto 32** – Centro de Armazenamento e Prensagem (HBB)

**Foto 33** – Centro de Geração de Renda (HBB)

**Foto 34** – Empreendimento no Loteamento Lago Sul

**Foto 35** – Residencial Tom Jobim (Programa Imóvel na Planta)

**Foto 36** – Vista aérea do Residencial Vila Rica, no Jardim Aurenny III

**Foto 37** – Vista externa do Residencial Vila Rica

**Foto 38** – Vista interna do Residencial Vila Rica

**Foto 39** – Construção de casas na quadra 1306 Sul (Programa Crédito Solidário)

## ÍNDICE DE TABELAS

**Tabela 1** - Valor/m<sup>2</sup> de terreno, segundo PGV e valores de mercado

**Tabela 2** - Déficit Habitacional Urbano – Palmas/TO

**Tabela 3** - Programas habitacionais em Palmas, no período de 2000 a 2008

**Tabela 4** - PAR: Empreendimentos executados no período de 2000 a 2008

**Tabela 5** - Programa Morar Melhor: empreendimentos

**Tabela 6** - Programa Habitação de Interesse Social: empreendimentos

**Tabela 7** - Programa HBB em Palmas: Investimentos por tipo de despesa

**Tabela 8** - Programa Urbanização de Assentamentos Precários

**Tabela 9** - Programa Imóvel na Planta – Operações coletivas

**Tabela 10** - Programa Pró-moradia, período 2000 a 2008

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AD Tocantins – Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins  
AHDU – Agência Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano  
ARNE – Área Residencial Nordeste  
ARNO – Área Residencial Noroeste  
ARSE – Área Residencial Sudeste  
ARSO – Área Residencial Sudoeste  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CF – Constituição Federal  
CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins  
CTM – Cadastro Técnico Multifinalitário  
DI – Desenvolvimento Institucional (subprograma do HBB)  
EC – Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001 )  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
GIDURPM – Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (no Tocantins)  
HBB – Programa Habitar Brasil – BID  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IPUP – Instituto de Planejamento Urbano de Palmas  
LC – Lei complementar  
LF – Lei Federal  
OGU – Orçamento Geral da União  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PDUP – Plano Diretor Urbanístico de Palmas  
PHB – Política Habitacional Brasileira  
PM Palmas – Prefeitura Municipal de Palmas  
PVG – Planta de Valores Genéricos (ou Planta Genérica de Valores)  
SEDUH – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação  
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SIG – Sistema de Informações Georreferenciadas  
UAS – Urbanização de Assentamentos Subnormais (subprograma do HBB)  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

# INTRODUÇÃO

O Estado democrático destina-se a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)”. Assim está estabelecido no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como a *Constituição Cidadã*.

A consagração dos direitos inscritos na Constituição Federal registra o avanço da sociedade na projeção de uma Nação que tem como um dos objetivos fundamentais “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CF, artigo 3º, III).

As cidades brasileiras, no entanto, retratam ainda as profundas desigualdades de condições de moradia e acesso aos equipamentos e serviços urbanos, decorrentes de sistema econômico e político baseado na apropriação desigual dos frutos do trabalho e nos contrastes sociais. Palmas do Tocantins não é diferente.

Apesar de ter sido criada há pouco mais de vinte anos, a partir de um plano diretor urbanístico, Palmas apresenta grande número de glebas e lotes urbanos vazios em áreas centrais e concentração de famílias de baixa renda em áreas periféricas, cujas conseqüências manifestam-se na dificuldade de acesso a equipamentos e serviços públicos, no dispêndio de maior tempo no percurso entre local de moradia e local de trabalho, na menor disponibilidade de tempo para participação em eventos e reuniões, na desvantagem, enfim, de condições de interferir nos rumos da cidade.

Revela-se uma hierarquização da distribuição das classes sociais no território urbano e apropriação da renda fundiária proporcionada pelo monopólio das terras e a *sobreacumulação*, a partir da incorporação de externalidades proporcionadas por infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, facilidades de acesso, entre outras, decorrentes da produção social.

“O espaço urbano, considerado em sua totalidade, insere-se na realidade histórica, econômica, social e política do processo ampliado de produção capitalista, abrangendo as estruturas e os meios da produção imediata e dos demais momentos desse processo” (RAMOS, 2002: 133)

A escolha de tema relacionado à produção habitacional e sua relação com a ocupação do solo no município de Palmas tem como motivação o interesse pela compreensão de uma característica presente nas ações voltadas a atender a população de renda mais baixa: a predominância de ocupação de áreas urbanas periféricas, mal servidas de equipamentos e serviços públicos, enquanto áreas

próximas ao *centro urbano*<sup>1</sup> são mantidas desocupadas à espera da valorização promovida pelo investimento público.

Pretende-se identificar a ocorrência do fenómeno da *segregação social* no território de Palmas, dos mecanismos que o produzem e analisá-lo enquanto expressão, no meio físico, de um padrão de urbanização determinado pelos interesses de agentes do mercado imobiliário com o apoio do poder público local. Sobre essa questão, Villaça (2001: 148) observa que “a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor”.

Em documento que subsidia a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o governo federal aponta um cenário atual de “Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo (...) e da sociedade civil” (BRASIL, 2004: 7). Nele são relacionados elementos que se fazem presentes nas cidades brasileiras: “concentração e irregularidade na estrutura fundiária”, “socialização dos custos e privatização dos benefícios” e “estrutura de poder e clientelismo nas cidades”.

MARICATO (2001) observa que a solução do problema relacionado à moradia social em áreas centrais urbanas deve envolver não apenas o poder municipal e o estadual, mas necessariamente também o poder federal, tendo em vista questões de âmbito federal, como o direito de propriedade, a regulação financeira do mercado residencial e subsídios para a parcela da população excluída do mercado.

O significativo aporte de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinado a construção de unidades habitacionais e implantação de infra-estrutura urbana no município de Palmas vem acentuando o padrão de ocupação do solo urbano existente, marcado pela manutenção de extensas áreas vazias no interior da malha viária urbana existente e assentamento da população de renda inferior nas áreas mais distantes da cidade.

Diversos instrumentos urbanísticos foram previstos na Lei Federal nº. 10.257/2001, denominada *Estatuto da Cidade* (BRASIL, 2001), tendo-se o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

---

<sup>1</sup> O conceito de centro urbano adotado aqui designa a região geográfica da cidade na qual se concentram equipamentos culturais, de saúde, de educação e de lazer, além de atividades econômicas, político-institucionais e, por conseqüência, no caso de Palmas, maior quantidade de postos de trabalho, linhas de ônibus, eixos viários mais movimentados e edifícios-sede dos poderes locais.

No entanto, o uso da terra como mercadoria para especulação e apropriação privada do investimento social vem se acentuando desde a criação do município de Palmas. Sobre as conseqüências decorrentes do processo da ocupação do solo de forma descontínua, Gabriel Bolaffi escreveu:

“A expansão descontínua da marcha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento *per capita* dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas. E enquanto a periferia surge e se amplia, a baixa utilização dos serviços instalados condena o poder público à incapacidade permanente de resolver um problema que, paradoxalmente, o crescimento econômico e demográfico somente contribuíram para agravar.” (BOLAFFI, 1985: 58)

RODRIGUES (1997) observa que somente a partir da Lei 601 de setembro de 1850, denominada *Lei das Terras*, foi instituída no Brasil a propriedade privada da terra para quem pudesse pagar por ela. Antes, a terra era ocupada mediante “concessões reais”. O instituto da propriedade privada da terra no Brasil ocorreu por ocasião do processo de transição da escravidão para o “trabalho livre” e ascensão do capitalismo: “A terra tornou-se uma mercadoria do modo de produção capitalista” (RODRIGUES, 1997: 18).

Transformada em mercadoria, a terra urbana tornou-se objeto de especulação para apropriação privada da valorização gerada pelo investimento social ou público. Sua indisponibilidade ou sua valoração pela retenção tornou-se um dos principais empecilhos para a execução de programas habitacionais. Sobre essa questão, Maricato observa que:

“A tragédia urbana brasileira não é fruto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)” (MARICATO, 2001: 23).

Koga (2002: 25) afirma que “prevalece na sociedade brasileira uma cultura de abandono do território, que termina por fragilizar o conhecimento sobre as diferenças e desigualdades existentes entre cidades e no interior de cada uma delas”. Maricato (2000: 170) observa que “a produção e apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz”.

A retomada do debate acerca dos problemas urbanos com a inclusão de diversos segmentos da sociedade civil, especialmente a partir da realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, promovida pelo Ministério das Cidades, possibilitou um



incipiente, mas importante, despertar de organizações não governamentais para a crucialidade da questão habitacional no contexto da qualidade de vida e da inclusão social.

O lançamento do Plano Nacional de Habitação pelo governo federal a partir de sucessivas discussões com amplos setores da sociedade brasileira e as recentes medidas anunciadas relativas à produção de moradias dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) realçam a importância do tema e a necessidade de discussão de instrumentos que possam contribuir para que a moradia signifique melhoria das condições de salubridade, conforto e proteção das famílias, mas também fator de inclusão social e não de marginalização territorial no ambiente das cidades.

Apesar de ser capital do Estado criado em meio ao vigoroso processo de democratização do país, coroado pela Constituição Federal de 1988, Palmas revela mecanismos de segregação social, cujo processo de agravamento requer a compreensão de suas causas como condição para superação.

O objetivo desta pesquisa é descrever e analisar a dinâmica de ocupação do solo urbano de Palmas, a partir dos programas habitacionais executados no período de 2000 a 2008, identificando a ocorrência do fenômeno da segregação social, dos mecanismos que o produzem a partir dos interesses dos agentes do mercado imobiliário com o apoio do poder público. A pesquisa sobre o papel dos programas habitacionais na dinâmica de ocupação do solo urbano e segregação social tem intenção não apenas de buscar uma melhor compreensão do problema, mas também possibilitar uma reflexão acerca da responsabilidade dos poderes públicos na situação vigente e das possíveis ações capazes de reverter o processo em curso, a partir da revisão das políticas de planejamento e gestão urbanas.

A hipótese desta pesquisa é que a execução de programas habitacionais tem favorecido a especulação imobiliária e a segregação social da população de menor renda no território de Palmas. A segregação social no território manifesta-se na implantação de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda fora da denominada *Área de Urbanização Prioritária I*, ao mesmo tempo em que são mantidas glebas urbanas vazias, próximas da região central, onde estão concentrados postos de trabalho, equipamentos e serviços públicos, para especulação no mercado imobiliário, provocando a expansão da malha urbana.

A abordagem do tema é desenvolvida a partir de um enfoque dos aspectos teóricos e históricos envolvidos no processo de formação das cidades e das estruturas sociais,

do desenvolvimento do capitalismo e da urbanização, assim como da reprodução das classes sociais e das relações de produção. As cidades passaram a concentrar as condições gerais de produção, essencial ao processo de acumulação de capital. Por essa razão, para análise do processo de ocupação territorial de Palmas, utiliza-se o conceito de renda fundiária e, descrevendo o processo histórico de formação de Palmas, é verificada a hierarquização da população a partir das localidades das residências, mostrando a desigualdade estabelecida no acesso aos equipamentos e serviços urbanos.

A compreensão do processo histórico torna-se ainda mais relevante para a percepção do papel do Governo do Estado do Tocantins e da Prefeitura Municipal de Palmas enquanto participantes no mercado imobiliário local, responsáveis pela produção habitacional destinada à população de renda mais baixa. A implantação de empreendimentos habitacionais populares em áreas mais distantes e mal equipadas, simultaneamente à manutenção de glebas e lotes urbanos ociosos na região central evidencia que os poderes públicos locais estão mais suscetíveis às pressões econômicas dos empreendedores imobiliários do que às demandas sociais e à austeridade com os recursos públicos.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo é dedicado à fixação de referências teóricas a partir da revisão bibliográfica sobre o Estado, a constituição das cidades, o mercado de terras e a especulação imobiliária. O segundo capítulo aborda a dinâmica de crescimento de Palmas, as alterações na legislação urbanística, suas características relativas ao acesso aos equipamentos e serviços urbanos, assim como preços de terrenos e o papel dos poderes públicos locais nesse processo. O terceiro capítulo oferece um panorama sobre os programas habitacionais em Palmas no período de 2000 a 2008, evidenciando a implantação de empreendimentos habitacionais de maneira a criar uma distribuição seletiva das camadas sociais, resultando na segregação social da população de renda mais baixa, a qual tem sido assentada em áreas distantes dos equipamentos e serviços públicos, enquanto as áreas mais bem localizadas são arrematadas por investidores e segmentos da população de renda mais alta, contribuindo para a especulação imobiliária. Finalmente, no quarto capítulo, são feitas considerações sobre as questões tratadas ao longo da pesquisa e apresentadas algumas recomendações com o intuito de contribuir para a redução dos problemas verificados.

# CAPÍTULO 1

## ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

## 1.1. Cidade e sociedade

A cidade como forma dominante e paradigma do ambiente construído constitui-se em necessidade histórica das sociedades humanas, um momento da natureza transformada, resultado da fixação de comunidades humanas em determinados locais. Segundo Benévolo, a origem da cidade está associada às mudanças da organização produtiva, quando

“(...) os produtores de alimentos são persuadidos ou obrigados a produzir um excedente a fim de manter uma população de especialistas: artesãos, mercadores, guerreiros e sacerdotes, que residem num estabelecimento mais complexo, a cidade, e daí controlam o campo.” (BENÉVOLO, 1983:10)

Ao tratar da formação das relações sociais de produção, Marx registra que a terra constituía-se pressuposto natural de existência das comunidades tribais. Nestas, o objetivo econômico era a produção de *valores de uso*. A terra era considerada instrumento de trabalho, oferta da natureza e não produto do trabalho. Assim, a relação de propriedade da terra era inerente e antecessora a sua atividade, não surgia como consequência dela. “O indivíduo relaciona-se consigo mesmo como proprietário, como senhor das condições de sua realidade” (MARX, 1977a: 65).

A produção de excedentes possibilitaria a troca de produtos dentro e fora da comunidade, tornando a necessidade de defesa militar uma prerrogativa de sobrevivência e garantia da produção. A concentração de moradias na cidade decorreu da necessidade de proteção do grupo.

“A comunidade integrada por grupos de parentesco é, pois, em primeira instância, organizada militarmente como força guerreira militar, e esta é uma das condições de sua existência como proprietária”. (MARX, 1977a: 69)

A diferenciação social teria se desenvolvido como consequência das guerras e mistura de tribos conquistadoras e conquistadas. A substituição dos laços gentílicos<sup>1</sup> e do poder militar compartilhado, até então, pelos membros da sociedade estaria associada à ascensão de um poder centralizado.

A estrutura de classes consolidou-se quando guerreiros e sacerdotes deixaram de ser produtores diretos e suas residências transformaram-se, respectivamente, em

---

<sup>1</sup> Derivação do termo latino *gens*, que designa um grupo social que se apresenta constituído por descendência comum e unido por instituições sociais e religiosas, formando uma comunidade particular.

fortes e templos, junto aos quais passaram a residir seus servos especializados, todos dependentes do excedente de produção agrícola e do fluxo contínuo de alimentos do campo para a cidade, assegurando as condições necessárias à reprodução da classe dominante, assim como de seus servidores diretos. “A cidade portanto não é um local de produção, mas de gestão e de domínio, ligado à primazia social do aparelho político-administrativo.” (CASTELLS, 2006: 43)

A manifestação desse fenômeno no mundo ocidental já se verifica na gênese do Estado ateniense, com a instituição da divisão da sociedade em classes: os *eupátridas* ou nobres, os *geômoros* ou agricultores e os *demiurgos* ou artesãos. Essas mudanças representariam a concentração de dinheiro e poder nas mãos dos nobres e o enfraquecimento dos pequenos agricultores, ao mesmo tempo em que marcariam a divisão dos não privilegiados em duas classes: agricultores e artesãos.

Nas palavras de Engels:

“(...) elabora-se uma hipocrisia convencional, desconhecida pelas primitivas formas de sociedade e pelos primeiros estágios da civilização, que culmina com a declaração de que a classe opressora explora a classe oprimida exclusiva e unicamente para o próprio benefício desta.” (ENGELS, 1979: 200)

O território da cidade passaria a simbolizar a centralidade do poder, das instituições, dos serviços religiosos, das manifestações culturais, das trocas no mercado e serviços necessários à vida cotidiana, implicando na necessidade de diferenciação de atividades dos indivíduos no processo de produção e distribuição das riquezas, constituindo-se, assim, sociedades baseadas na divisão em classes.

Paul Singer observa que

“No momento de sua criação, a cidade não pode surgir com uma atividade produtiva própria. Esta se desenvolve, pouco a pouco, como resultado de um processo de constituição de uma classe que, por ser dominante, está livre das obrigações da produção direta.” (SINGER, 1976: 13)

A aglomeração populacional e a proximidade entre produtores e consumidores nas cidades permitiriam o crescente surgimento de atividades especializadas e a acentuação da divisão de trabalho. A partir do século VI a.C., duas civilizações desenvolveram-se e exerceram forte influência cultural no mundo ocidental: primeiramente a civilização helênica e, posteriormente, a civilização romana. Ao fim do primeiro século antes da era cristã, Roma exercia papel proeminente em toda a península itálica e parte do continente europeu.

A estrutura social era constituída basicamente pelos *patrícios*, aristocratas latifundiários que monopolizavam os lugares no senado e na magistratura,

descendentes das antigas gens que constituíram o “povo romano” (*populus romanus*), pelos *plebeus*, pequenos agricultores, artífices, comerciantes, destituídos de direitos públicos, como exercer função pública ou beneficiar-se da distribuição de terras conquistadas pelo Estado, entre outros, e, na base da sociedade, os escravos. Aos plebeus e escravos cabia, também, lutar pelos aristocratas ou prestar-lhes apoio político em troca de proteção.

O fortalecimento da autoridade da aristocracia foi possibilitado pela centralização do poder militar e introdução de sistema monetário, baseado no dinheiro, no crédito e nas dívidas hipotecárias. Essa situação era assegurada pelo poderio militar, que possibilitou não apenas a manutenção dessa estrutura social, como também a ampliação da autoridade de Roma para extensa área, que chegou a alcançar, por volta de 200 d.C., grande parte do continente europeu, Ásia menor e o norte da África.

O império romano era sustentado pelo excedente da produção agrícola baseada pelo trabalho escravo. As crises econômicas e políticas eram superadas com o aumento de impostos. A partir de 300 d.C., a cobrança de impostos em espécie adquire importância, como forma de enfrentar os períodos de instabilidade das moedas. Um dos legados deixados pelos romanos às culturas que os sucederam foi o sistema de direito (BURNS, 1988). O direito romano resultou de uma evolução gradual, tendo como marco inicial a proclamação da *Lei das Doze Tábuas*, por volta de 450 a.C. Esta foi alterada sucessivamente em razão das mudanças de costumes, das decisões de juízes e dos editos dos *pretores romanos* (magistrados que tinham autoridade para interpretar a lei e emitir instruções ao júri para a decisão da causa).

Consolidando-se sob a influência dos juristas oriundos da aristocracia, o direito romano compreendia três grandes ramos: o direito civil (*jus civile*), o direito das gentes (*jus gentium*) e o direito natural (*jus naturale*). O direito civil compreendia os estatutos do Senado, decretos do imperador e editos dos pretores, além de costumes antigos que tinham força de lei. O direito das gentes tratava dos assuntos relacionados à vida de todas as pessoas. Autorizava as instituições da escravidão e da propriedade privada, não estabelecendo restrições em razão da nacionalidade das pessoas, sendo suplementar ao direito civil. O direito natural consistia em um conjunto de conceitos abstratos que definiam princípios a serem seguidos e respeitados.

Se no período compreendido entre os séculos VIII e XI, muitas cidades européias se limitavam a centros administrativos e núcleos fortificados para defesa da comunidade, a partir do século XI observa-se o fortalecimento do comércio e o florescimento das cidades, possibilitados pelo aumento da produção agrícola e da manufatura. O

comércio realizado em feiras locais fortaleceu-se ainda pelo aperfeiçoamento na construção de estradas e pontes e a utilização de animais de carga, dando maior vigor ao transporte terrestre, em complemento às rotas fluviais e marítimas existentes.

A permissão de realização da *praça de mercado* no interior das muralhas controladas por castelos ou mosteiros representava, por um lado, o amadurecimento da *cidade mercantil*, ao mesmo tempo em que, por outro lado, a ampliação da dominação da cidade sobre o campo. Às cidades afluíam servos e camponeses em busca de uma vida melhor. Simultaneamente, expressava ainda o deslocamento gradativo do poder econômico para a nascente burguesia.

Associada às grandes navegações, que a partir do século XV exerceram grande influência no incremento do comércio mundial e no aumento da oferta de metais preciosos, a revolução comercial constituiu-se na base do capitalismo, da expansão da economia monetária, das atividades bancárias e das facilidades de crédito, resultando em significativas mudanças nas relações de produção.

“O capital, rapidamente, cria para si mesmo um mercado interno pela destruição de todos os ofícios subsidiários rurais, isto é, fiando e tecendo para todos, fornecendo roupas para todos, etc.; em resumo: transformando as mercadorias anteriormente produzidas como valores de uso imediato em valores de troca. Este processo é o resultado automático da separação dos trabalhadores do solo e da sua propriedade (ainda que apenas propriedade servil) das condições de produção.” (MARX, 1977a: 110)

A introdução do sistema fabril e aumento da escala de produção, especialmente a partir da primeira metade do século XIX, estimularam o êxodo populacional do meio rural para as cidades. Para isso, também contribuiu o avanço do capitalismo no campo, com a eliminação das *terras comuns*, sua transformação em *áreas cercadas* e expulsão dos camponeses do meio rural. Em meados do século XIX, Marx escreveu: “a cidade já é, na realidade, a concentração de população, de instrumentos de produção, de capital, de prazeres, de necessidades, enquanto o campo representa, justamente, o oposto, seu isolamento e separação.” (MARX, 1977a: 118).

Castells observa dois fatos marcantes associados ao processo de organização do espaço relacionado à revolução industrial: primeiro, a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias, transformando-se em força de trabalho necessária à industrialização; segundo, a concentração de mão de obra, a criação de um mercado e um meio industrial, reorganizando a paisagem da cidade, suscitando serviços e, numa perspectiva mais ampla, o desenvolvimento da especialização funcional e a divisão social do trabalho no espaço. (CASTELLS, 2006)

O modo de produção capitalista reconfigurou a cidade, tornando-a centro econômico e financeiro, além de político-administrativo. Modificou relações sociais e produziu profundas transformações espaciais. Induziu uma revolução na atividade agrícola e alterações no sistema de propriedade e de organização do trabalho rural. A intensificação do intercâmbio comercial provocou a ampliação e melhoria das vias de comunicação, tornando a cidade centro de atividade econômica e pólo de atração de população. A oferta de empregos nas cidades onde se concentravam indústrias, manufaturas e serviços diversos e a expulsão de parcela da população rural em razão da mecanização agrícola acentuaram o processo de urbanização acompanhado de intenso desenvolvimento tecnológico e a difusão de um novo modo de vida.

Segundo Corrêa(1989), a cidade capitalista constitui-se em espaço simultaneamente fragmentado e articulado que

“não tem existência autônoma, existindo porque nela se realizam uma ou mais funções, isto é, atividades como a produção e venda de mercadorias, prestação de serviços diversos ou uma função simbólica, que se acham vinculadas aos processos da sociedade. Estes são, por sua vez, o movimento da própria sociedade, da estrutura social, demandando funções urbanas que se materializam nas formas espaciais.” (CORRÊA, 1989: 10)

Para Monte-Mór (2006), o espaço da cidade deixou de ser regido pelo uso coletivo e gradualmente foi sendo privatizado, mercantilizado e subordinado ao valor de troca. A fase monopolista do capitalismo promoveu a rede de cidades e sua hierarquização a partir dos tipos de atividades exercidas, como uma distribuição social e espacial ampliada da produção em busca da redução de custos e aumento da produtividade, em processo de globalização da economia, urbana e rural, que conduzem a realocação de unidades industriais, segmentação da produção, automatização e robotização de processos, fortalecimento do setor terciário, entre outros aspectos que repercutem na configuração do espaço urbano.

Como resultado desse processo de modernização tecnológica direcionada para resultados econômico-financeiros, verifica-se o agravamento do desemprego na produção agrícola e na produção urbana, o êxodo rural e a concentração de população nos centros urbanos, como observa Kowarick (1981):

“O que parece correto dizer é que a indústria e os ‘camponeses’ modernos do setor terciário não têm apresentado nos últimos anos um dinamismo suficiente para incorporar a força de trabalho urbana disponível, obrigando quantidade ponderável a se “refugiar” em ocupações que configuram um quadro de marginalidade, e que, como se verá mais adiante, possuem um papel de relativa relevância no processo de acumulação, sendo, em última instância, uma forma rentável para efetivar a realização capitalista de uma economia que se desenvolve na base de altas taxas de *exploração do trabalho*”. (KOWARICK, 1981, p. 161)



## 1.2. O modo de produção capitalista e as cidades

As cidades passaram a concentrar as condições gerais de produção: força de trabalho, capital, e, ainda, o aparato legal (assegurado pelo Estado) necessário à manutenção e reprodução das relações de propriedade e livre circulação de mercadorias (inclusive terra e força de trabalho), serviços de transporte e comunicação, infra-estrutura e condições para a reprodução da força de trabalho. Daí decorre a importância do fenômeno da urbanização no desenvolvimento geral do capitalismo, essencial ao processo de acumulação de capital.

“A aglomeração de meios de produção e de troca (banco e comércio) não caracteriza, de modo algum, a cidade capitalista, na medida em que na cidade medieval já se exercia – mesmo que em escala reduzida – atividades produtivas e mercantis. Aquilo que vai caracterizar duplamente a cidade capitalista é: a) a concentração crescente dos “meios de consumo coletivos” que vão, pouco a pouco, criar um modo de vida, necessidades sociais novas – o que se pode chamar de “civilização urbana”; b) o modo de aglomeração específico do conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai se tornar uma condição cada vez mais determinante do desenvolvimento econômico.” (LOJKINE, 1979: 18)

Ainda que se constitua um modelo abstrato para melhor compreensão da realidade e objeto de análise, o modo de produção capitalista enseja formações sociais dialeticamente articuladas às diferentes condições geográficas e culturais. A noção de formação econômico-social possibilita uma melhor compreensão do processo de reprodução social a partir da articulação dos processos superestruturais com os processos econômicos.

A sobrepujança do capital sobre as formações sociais não capitalistas realiza-se não apenas através das relações mercantis, mas com a intermediação das estruturas institucionais de poder: normas jurídicas, sistemas educacionais etc., gerando formas desiguais de desenvolvimento, de acumulação e de especialização, constituindo “aglomerados funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e numa relação de articulação hierarquizada (rede urbana)” (CASTELLS, 2006: 47)

“A separação da cidade e campo poderá ser entendida, também, como separação do capital e da propriedade territorial, como começo da existência e desenvolvimento do capital como algo independente da propriedade da terra – o começo da propriedade que tem por base, somente, o trabalho e a troca.” (MARX, A Ideologia Alemã, mimeo, s.d.)

Em sua obra intitulada “A Teoria das Formas de Governo”, Norberto Bobbio aborda a historicidade das instituições de controle social e da teoria do direito:

“Não só para Hegel, aliás, mas para a maioria dos filósofos clássicos, o Estado representa um momento positivo na formação do homem civil. O fim do Estado é ora a justiça (Platão), ora o bem comum (Aristóteles), a

felicidade dos súditos (Leibniz), a liberdade (Kant), a máxima expressão do ethos de um povo (Hegel)". (BOBBIO, 1997: 164)

Engels aborda a formação do Estado no processo de desenvolvimento da sociedade humana em obra escrita em 1884 e intitulada "A origem da família, da propriedade privada e do Estado":

"Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, da classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida". (ENGELS, 1979: 193)

A visão de que o Estado constitui-se em instrumento de dominação já se delineava no pensamento de Thomas More (1478-1535), para o qual "o governo inglês era uma conspiração dos mais ricos contra os mais pobres". (FREITAG, 2006: 76)

Em sua obra dedicada à imaginária ilha denominada *Utopia*, Thomas More revelava entre outros aspectos seu desejo de mudanças profundas na estrutura econômica, política e social da sociedade inglesa do século XVI e a esperança de regenerar as *ciudades, nações e reinos* da velha Europa. Descreve o autor que na *Ilha de Utopia* a propriedade privada havia sido abolida e, "contrariamente aos costumes de quase todas as nações, nada existe de tão vergonhoso na Utopia como procurar a glória nos campos de batalha". (MORE, 1988: 281)

Thomas More é considerado um dos pensadores ingleses pioneiros a tratar da questão do espaço urbano e propor sua remodelação. Sua preocupação com a conformação do espaço estende-se ao detalhamento dos edifícios, ruas e praças. Descreve o cuidado dos *utopianos* em cuidar de seus jardins e dos espaços públicos, pois segundo a descrição do autor, caberia à população aperfeiçoar a obra legada pelo grande legislador *Utopus*, a quem é atribuído o plano geral de suas cidades. Thomas More foi destituído do cargo de chanceler, processado e decapitado em 1535, devido a divergências com o rei Henrique VIII.

O pensamento de Thomas More exerceu influência em Robert Owen (1771-1858) e Ebenezer Howard (1850-1928), entre outros. Robert Owen, industrial inglês, propõe ao governo inglês um plano para abrigar aproximadamente 1200 pessoas. No plano são previstas habitações, edifícios públicos, escolas, bibliotecas, áreas de recreação, estabelecimentos industriais e comerciais, entre outros, organizados a abrigar uma nova sociedade, na qual seriam desnecessários os edifícios para abrigar tribunais e prisões. Sem sucesso junto ao governo inglês, Owen tenta realizar seu projeto, por conta própria, em Indiana (EUA). Em 1825, adquire um terreno e tenta realizar a experiência adaptando-se a uma aldeia existente, mas não alcança êxito.

Ebenezer Howard integrou o movimento dos *utopistas* e propôs um modelo de cidade integrada à natureza, com saneamento ambiental e equipamentos comunitários, resgatando o sonho de uma nova sociedade: a cidade-jardim. O projeto proposto se apoiava na idéia de se criar um pólo de atração que reuniria fatores como: beleza natural, oportunidade social, campos e áreas de fácil acesso, água e ar puros, moradias agradáveis, preços baixos e cooperação.

“Todo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiaids, ou pela Carta de Atenas, que veio nutrir a ideologia do plano diretor, todo esse pensamento baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos problemas urbanos”. (VILLAÇA, 2004: 187)

Em obra denominada *Teorias da Cidade*, dedicada ao exame de diversas teorias das cidades, Freitag propõe-se a abordar diferentes correntes de pensamento, classificadas pela autora como “Escola Alemã”, “Escola Francesa”, “Escola Inglesa”, “Escola Americana” e “Escola Latino-Americana”. Após breve descrição de pensadores e respectivas obras, é apresentada exposição sintética em relação a cada uma das escolas. Nos capítulos finais, dedicados à produção teórica no Brasil e ao fenômeno da *megalopolização*, a autora observa que “a questão urbana brasileira não pode ser resolvida de maneira técnica ou estética. Ela exige transformações macroestruturais da economia e da política” (FREITAG, 2006: 148). Destaca ainda a emergência de um

“(...) dinamismo econômico calcado no uso do capital financeiro internacional, na prestação de serviços bancários e de seguros, bem como na dinamização do setor imobiliário, gerando novos padrões de organização das cidades e processos de urbanização.” (FREITAG, 2006: 174)

Tais padrões de organização das cidades dentro da economia capitalista estão sujeitos aos mecanismos do mercado imobiliário. Nele, o preço do uso do solo não é determinado pela soma dos custos de produção acrescido de uma margem de lucro, mas tende a ser determinado “pelo que a demanda estiver disposta a pagar” (SINGER, 1982: 23).

Contudo, a economia capitalista não assegura emprego e renda a todos, vedando o acesso à terra urbana aos que não dispõem de renda monetária.

“Para esta população, que vegeta em favelas ou em vilas operárias, os sistemas de transportes, de comunicações, de saneamento, etc., são inacessíveis em maior ou menor grau, ao passo que áreas vagas, que facilitariam este acesso, lhes são vedadas pela barreira da propriedade privada do solo urbano.” (SINGER, 1982: 35)

GOUVÊA (1995: 22) destaca que “o urbano não pode, portanto, ser entendido apenas como um cenário, onde ocorrem as lutas de classe, mas sim como um arranjo espacial, reflexo do capitalismo”.

As relações de produção no modo de produção capitalista ocorrem de acordo com a *lei do valor*. Se nas relações pré-capitalistas o objetivo principal da produção é a subsistência do homem, através da oferta de produtos pelo seu *valor de uso*, no capitalismo é o *valor de troca*. “O preço é a forma metamorfoseada sob a qual aparece o valor de troca das mercadorias no interior do processo de circulação.” (MARX, 1977b: 73). No capitalismo, também o acesso ao solo urbano é transformado em mercadoria. Uma mercadoria que não resulta da atividade produtiva, mas da monopolização de acesso à propriedade imobiliária, ainda que, em alguns casos, seja dotada de algumas melhorias decorrentes de inversões, cuja influência no valor do imóvel pode ser considerada pequena em relação, por exemplo, ao fator localização.

“Como a demanda por solo urbano muda freqüentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela extensão do tecido urbano, o preço de determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo.” (SINGER, 1982: 23)

O solo constitui-se, pois, em mercadoria, cujo valor é capaz de proporcionar o que se denomina *renda fundiária* ou *renda da terra*, gerada pela condição dessa mercadoria não ser reproduzível e monopolizada, sendo apropriada pelo detentor do monopólio. Segundo Topalov (1979), a renda fundiária aparece sob três formas, que se distinguem em razão de sua natureza, a saber:

1º) *Renda diferencial*: decorre da diferenciação do capital consumido na produção e transferência dessa mercadoria para o mercado. Gouvêa (1995) exemplifica:

“tem-se a Renda Diferencial I que expressa, por exemplo, o lucro advindo das vantagens em termos construtivos de um terreno plano e seco em relação a outro situado em encosta e alagadiço. A princípio, o proprietário do primeiro terreno teria um lucro suplementar propiciado pelas facilidades técnicas e materiais de construir num imóvel com aquelas características físicas. Por sua vez, a Renda Diferencial II está relacionada ao zoneamento da área. Assim, um terreno em Taguatinga, devido à mudança de gabarito (foi acrescido de oito andares), deu ao seu proprietário um lucro suplementar ao preço que ele pagou na aquisição do lote.” (GOUVÊA, 1995: 23)

2º) *Renda absoluta*: é determinada pela margem de lucro obtida entre o preço de mercado do imóvel oferecido e preço de produção. Decorre da locação, cessão ou impedimento de acesso a um imóvel. Segundo Topalov (1979):

“A renda absoluta tem por base um obstáculo oposto à transferência de valor de um setor, com baixa composição orgânica de capital, para outros, obstáculo este constituído pelo caráter não reprodutível e monopolizável de uma condição geral de produção neste setor” (TOPALOV, 1979: 67)

3º) *Renda de monopólio*: resulta da não reprodutibilidade da mercadoria. “Decorre da existência de localizações que conferem aos que as ocupam o monopólio do fornecimento de determinadas mercadorias.” (SINGER, 1982: 26)

“O monopólio das terras ou imóveis pode ser exercido tanto pelo particular como pelo Estado. Em ambos os casos, o fato de se concentrar na mão de uma ou de poucas pessoas, frações significativas da malha urbana, garante a estas as vantagens e o lucro suplementar proveniente das características excepcionais de seus imóveis. Características estas que podem ser adquiridas por meio de artifícios, como o estoque de terras à espera de valorização e implantação de equipamentos urbanos e/ou comunitários.” (GOUVÊA, 1995: 24)

Tais mecanismos de obtenção de vantagens econômicas e lucro apóiam-se no arcabouço jurídico e na ação do Estado, por um lado, e do poder econômico e político, de outro, além da utilização da força da ideologia, que se constituem em instrumentos de manutenção da ordem existente na sociedade.

Essa relação entre governo e classes dominantes vem sendo demonstrada em diversas cidades do Brasil, sendo responsável pela elevação dos preços para acesso das áreas centrais, providas de toda infra-estrutura, ao mesmo tempo em que é responsável pela expulsão de significativa parcela da população, inclusive trabalhadora, para áreas periféricas das cidades.

“Desse crescimento urbano predominantemente excludente, emergem diversas questões associadas à forma desigual como se dá o acesso aos benefícios trazidos pela urbanização, assim como aos conflitos e incompatibilidades de uso e ocupação do território, que levam ao surgimento de marcas de degradação ambiental comprometedoras das condições de habitabilidade nas diferentes escalas.” (SPOSITO *et al*, 2007: 57)

A cidade constitui-se, assim, na materialização de relações econômicas e sociais que se reproduzem em processos de transformação do espaço. Na cidade capitalista, os espaços da cidade assumem a forma de mercadorias transacionadas no mercado imobiliário, no qual o objetivo principal é o *valor de troca* ou a apropriação privada ou patrimonialização da riqueza socialmente gerada.

Veltz (2001) destaca que a economia atual é antes de tudo uma economia de velocidade e uma economia de incerteza. Assim, as estratégias de localização das

empresas e dos indivíduos estão cada vez mais vinculadas à exigência de reversibilidade e fluidez dos ativos. Assinala que:

“(...) os Estados nacionais permanecem com freqüência os únicos vetores eficazes da criação de recursos vitais para a economia (grandes infra-estruturas, educação) implicando financiamentos pesados e duráveis – como vemos com clareza nos países ditos emergentes – e eles são sobretudo os únicos atores capazes de atingir em um certo nível os objetivos de solidariedade.” (VELTZ in ACSELRAD, 2001: 144)

### 1.3. A constituição do mercado de terras no Brasil

No início da colonização do Brasil, o interesse da Coroa Portuguesa em ocupar um vasto território a partir de uma população relativamente pequena, dispersa e dotada de tecnologia relativamente pobre, foi determinante na fragmentação do território entre os donatários, concentrando-se a vida sócio-econômica nas propriedades rurais e não favorecendo a fundação de cidades. Interessava primeiramente à Coroa Portuguesa a dispersão no espaço, com a finalidade de expansão e posse dos territórios.

“Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreenderem exatamente as condições que, por via direta ou indireta, nos governam até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos não se apagaram ainda hoje.” (Holanda, 2006: 73)

No caso brasileiro, durante o período colonial, as vilas e cidades exerciam papel de apoio à produção rural, não de dominação. A vida econômica concentrava-se no ambiente rural. Muitos povoados e vilas possuíam “habitações secundárias” ou de férias, sendo estas ocupadas por ocasião das festas religiosas. (Queiroz, 1978)

Em *Raízes do Brasil*, Holanda (2006) reforça esse aspecto da sociedade colonial:

“No Brasil colonial, entretanto, as terras dedicadas à lavoura era a morada habitual dos grandes. Só afluíam eles aos centros urbanos a fim de assistirem aos festejos e solenidades. Nas cidades apenas residiam alguns funcionários da administração, oficiais mecânicos e mercadores em geral”. (Holanda, 2006: 90)

O provimento de habitações tinha a função de manutenção e controle do trabalho escravo. As senzalas instaladas no interior da propriedade rural constituíam a forma de suprir essa necessidade do sistema econômico existente. Nelas se amontoavam famílias inteiras, seres humanos apartados de suas famílias, crianças, idosos, todos escravos, enfim, sem direito algum, exceto trabalhar até a exaustão e morte. Com a finalidade de abrigar os trabalhadores escravos eram construídas as habitações, as senzalas, dominadas pela paisagem em que se destacava a casa-grande, centro do poder econômico e político local e residência do senhor de engenho.

“A força concentrou-se nas mãos dos senhores rurais. Donos das terras donos dos homens. Donos das mulheres. Suas casas representam esse imenso poderio feudal. “feias e fortes”. Paredes grossas. Alicerces profundos. Óleo de baleia. Refere uma tradição nortista que um senhor de engenho mais ansioso de perpetuidade não se conteve: mandou matar dois escravos e enterrá-los nos alicerces da casa. O suor e às vezes o sangue dos negros foi o óleo que mais do que o de baleia ajudou a dar aos alicerces das casas-grandes sua consistência quase de fortaleza.” (FREYRE, 1990: 19)

A chegada da Família Real ao Brasil representou um marco do ponto de vista de estruturação das cidades, de aumento de importância das capitais provinciais, além da própria capital federal.

“O primeiro impacto de uma diferenciação maior foi produzido com a instalação da Família Real no Rio de Janeiro, em 1808; uma camada totalmente diferente e superior ali passou a se concentrar, que nada tinha a ver com o campo; era formada em grande parte por uma administração pública que aqui vinha se implantar, ampliando a burocracia inicial de volume ínfimo, e por uma nobreza estranha à estrutura sócio-econômica e política regional.” (QUEIROZ, 1978: 40)

Há que se registrar, entretanto, o baixo nível de urbanização no Brasil nessa época, cuja razão deve-se à inserção de grande parte da população rural na economia de subsistência e não na “economia de plantação” voltada para o mercado externo. Assim, era reduzida a produção de excedente para a alimentação da população urbana e grande parte da economia não estava integrada em alguma divisão de trabalho nacional ou internacional. (SINGER, 1976)

A grande propriedade monocultora baseada na força de trabalho escravo e voltada à produção em larga escala para o mercado europeu constituiu-se no elemento central da economia colonial. O regime de sesmarias, o sistema de latifúndio colonial adotado por Portugal para a ocupação da colônia, constituiu um padrão de ocupação territorial e de administração contribuiu para a forte influência de grupos privados na formação do Estado brasileiro. O proprietário de terras era a figura central do latifúndio, em torno do qual se organizava a produção e a vida social. O latifúndio constituiu-se em empreendimento econômico e, ao mesmo tempo, em poder local.

A exploração da terra era a condição de manutenção da concessão da sesmaria. Ainda não havia se constituído, portanto, um mercado de terras. Os proprietários rurais eram proprietários de escravos. A terra pertencia à Coroa Portuguesa e, dessa forma, a dinâmica da produção da sesmaria era regulada essencialmente pela acumulação de mão de obra escrava.

O sistema de sesmarias vigorou até 1822, sendo preservado o regimento que tornava a posse de terra sujeita à confirmação. Até 1850, no entanto, inexistiu

legislação específica sobre a aquisição de terras, possibilitando a conformação de inúmeros latifúndios, sem qualquer interferência do Estado.

O processo de independência em relação à metrópole portuguesa conduzido pelas elites nativas almejava “dois fins políticos interdependentes: a internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder” (FERNANDES, 1981: 32). Se, por um lado, não era objetivo das elites agrárias dominantes a alteração das estruturas econômicas, mas, antes, sua perpetuação, por outro lado, alimentou a construção de ideais de um Estado nacional e a construção de uma política econômica nacional, contribuindo para a expansão do mercado interno e a integração nacional.

“No entanto, cumpre ressaltar que a autonomização política, ao eliminar os entraves decorrentes do estatuto colonial e ao internalizar os controles da vida econômica, vinculou esses padrões de organização das relações de produção, estrutural e dinamicamente, às tendências de integração, diferenciação e crescimento da economia interna. Em consequência, as potencialidades puramente econômicas coloniais iriam robustecer-se e externar-se de modo completo na época da sociedade nacional. Embora isso seja, aparentemente, um paradoxo, é compreensível que as coisas se passassem assim. Suprimida a forma de apropriação colonial associada ao estatuto jurídico-político de Colônia, tais estruturas passavam a dar maior rendimento e a dinamizar suas potencialidades econômicas limites como partes de um sistema econômico em processo de integração nacional. Até que ponto essa observação é verdadeira, atesta-o o ciclo econômico que se desenrolou nas condições histórico-sociais e políticas novas, o do café.” (FERNANDES, 1981: 72)

Registram-se intensos conflitos decorrentes do interesse da elite agrária manter o controle da mão-de-obra trabalhadora sob seu domínio. Mesmo após a abolição da escravatura, muitos fazendeiros mantinham bandos de capangas armados, em algumas regiões conhecidos como “exércitos do sertão”, com a finalidade de garantir o vínculo da população trabalhadora com o *senhor da terra*.

Por outro lado, o processo de substituição de importações, desenvolvido a partir da implantação de indústrias de bens de consumo não duráveis (alimentos, tecidos, etc.) e a substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalhador assalariado e arrendatário, juntamente com as correntes migratórias das zonas agrícolas pioneiras para as cidades e as de imigração, especialmente até a 1ª Grande Guerra, constituíram-se em fatores significativos para o aumento da população dos centros regionais do país.

Até o início do século XX, a importância das cidades devia-se ao fato de que nelas se localizavam os aparelhos de Estado e de controle do comércio dos produtos agrícolas voltados para exportação. O fenômeno da urbanização, já observado antes do processo de industrialização, iria se intensificar, redefinindo-se a partir de um novo



modo de acumulação em que o modelo econômico agro-exportador perdia gradativamente sua importância relativa frente ao modelo urbano-industrial.

A implantação das novas unidades produtivas nas cidades foi possibilitada pela crescente urbanização em curso, ao mesmo tempo em que se tornou fator de intensificação desse processo, responsável pela concentração dos meios de produção e da força de trabalho e, por consequência, demandando habitação, saneamento, transportes, alimentos e energia, entre outras condições necessárias para a reprodução da força de trabalho.

“No meio rural, com a abolição da escravidão, se constroem nas fazendas *colônias* destinadas a abrigar os trabalhadores livres. A habitação é uma forma de fixar e de pagar, na base da troca, o trabalho do colono.”

“No meio urbano, um processo habitacional semelhante se instala com a implantação das grandes indústrias. Até então o uso do solo se fizera ‘espontaneamente’ no sentido de que as construções eram erguidas por proprietários para uso próprio ou para aluguel. As grandes tecelagens introduzem um fator de racionalização na construção de habitações. Ao lado das fábricas, são erguidos agrupamentos de moradias. Ruas inteiras, vilas, quarteirões de casas são construídos para os operários pelo empresário industrial” (BLAY, 1978: 78)

A utilização da habitação no Brasil como forma de controle sobre a mão-de-obra trabalhadora está presente, portanto, desde o período colonial. A partir de 1937, as condições de moradia no meio urbano agravaram-se em razão do crescimento do setor industrial em relação ao setor agrário e aumento da população operária urbana, fato que mobilizou o Estado a intervir diretamente no setor habitacional, através da criação das Carteiras Prediais. Estas eram vinculadas aos institutos de previdência das categorias profissionais, criados nos anos 30, para arrecadação de recursos destinados a proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica, a partir da contribuição compulsória de todos trabalhadores assalariados e empregadores. Tais medidas procuravam fazer frente ao “colapso do modelo habitacional até então predominante, representado pelo aluguel de moradias” (SILVA, 1989: 39).

A partir de então, a presença do Estado no setor habitacional passa a ser voltada para a difusão da propriedade privada entre a classe média e os trabalhadores, ao mesmo tempo em que as camadas mais pobres da população não são incluídas nos programas habitacionais, cabendo-lhes buscar solução para moradia, com seus próprios recursos, resultando no surgimento de favelas e casas autoconstruídas em loteamentos cada vez mais distantes. Somente com a criação da Fundação da Casa Popular, em 1946, constituiu-se o “primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda” (SILVA, 1989: 40).

“Em dezoito anos, a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional, produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais. No mesmo período, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham como objetivo específico enfrentar a questão da moradia, viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média.” (BONDUKI, 1998: 115)

O governo militar que se instalou no país em 1964 estabeleceu a habitação como eixo de política urbana, visando a busca da legitimação política e a estabilidade social, por um lado, e a dinamização da economia e conseqüente geração de novos empregos, por outro. Dentro dessa visão, através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, além de criar o Banco Nacional da Habitação (BNH) e tornou-se o executor do Plano Nacional de Habitação (PNH).

“Essa inovação se expressa fundamentalmente por quatro aspectos: a PHB<sup>2</sup> passa da administração das caixas de pecúlio e órgãos previdenciários para ser administrada por um banco; os financiamentos a serem concedidos são protegidos da inflação, através da correção monetária; o sistema se operacionaliza através da articulação do setor público, enquanto financiador e do setor privado, enquanto intermediário e executor final da política habitacional; o Sistema se efetiva por uma política de centralização normativa e descentralização executiva. Esses quatro aspectos põem em evidência duas notas marcantes da PHB: sua racionalidade econômico-administrativa, sustentada por uma ótica empresarial e a ausência do subsídio para habitações das populações mais carentes, o que se torna mais grave por essa política ter sido formulada num contexto de arrocho salarial e de intensificação da superexploração da força de trabalho.” (SILVA, 1989: 52)

A ação do Banco Nacional da Habitação estendeu-se não apenas na execução de programas habitacionais, mas ainda na área de infra-estrutura urbana. Contudo, longe de contribuírem para o combate à segregação imposta às camadas mais pobres da sociedade, as ações do BNH acentuaram a expansão horizontal das cidades e a elevação dos custos de se residir na cidade. Gouvêa observa que o BNH:

“A partir de 1973, por meio do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, financiou grande parte dos serviços urbanos implantados\* no país, os quais na maioria das vezes serviram para atender aos interesses privados, pois os recursos gerados por toda a população foram localizados em infra-estrutura urbana e serviços de transportes, que beneficiaram os setores das classes média e alta, servindo basicamente para valorizar áreas intermediárias entre os conjuntos habitacionais periféricos e as áreas centrais das cidades, agindo o governo de forma semelhante às firmas imobiliárias que aguçaram a especulação.” (GOUVÊA, 1995: 47)

---

<sup>2</sup> Política Habitacional Brasileira

Em 1986 o BNH foi extinto e suas atribuições e funcionários foram transferidas para a Caixa Econômica Federal. Com a retórica de não ameaçar a propriedade imobiliária, o Estado continuou preservando a atividade de especulação imobiliária, drenando recursos públicos da sociedade para enfrentar o crescente custo das cidades.

Foi visto anteriormente como a propriedade imobiliária é utilizada na economia capitalista enquanto investimento para gerar renda, isto é, como reserva de valor além de base material de apoio ao capital.

A estocagem de lotes e glebas com essa finalidade, processo este denominado *especulação imobiliária*, tornou-se freqüente em todas as capitais do país, impondo a expansão horizontal desnecessária e, ao mesmo tempo, a manutenção de terrenos vazios incentivados pela baixa taxaçaõ das contribuições de melhorias produzidas pelos poderes públicos com recursos da sociedade, agravando a concentração de renda e riqueza à custa do ônus lançado sobre a sociedade. Como conseqüência, os custos sociais relacionados a habitação, saneamento, infra-estrutura e transportes tornaram-se crescentes.

Sobre o papel do Estado na configuração do espaço urbano, Singer considera que o Estado “desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, de seu preço” (SINGER, 1982: 34), na medida em que o poder público implanta infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, tornando-a mais atraente e valorizada. Ainda observa que:

“Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles.” (SINGER, 1982: p.36)

Tal fenômeno está relacionado à monopolização do acesso à *utilização do espaço*, regulado pelo mecanismo de mercado na economia capitalista. Para Gabriel Bolaffi, o fato de o solo urbano ser valorizado por meio de investimentos públicos acentua o caráter anti-social do processo:

“Na realidade, trata-se de um processo que implica a privatização da riqueza gerada no setor público e na transferência para a população, e para a sociedade como um todo, das deseconomias provocadas pelo padrão ineficiente do crescimento físico.” (BOLAFFI, 1982: 60)

A especulação imobiliária é fator de exclusão do mercado formal de terras de segmentos sociais com menor poder aquisitivo, favorecendo a segregação social. Para Ramos:

“A segregação socioespacial, e seus efeitos na vida das populações atingidas, somente pode ser explicada a partir do estudo das relações de produção e da estrutura das classes sociais, ou seja: esse fenômeno, também chamado “exclusão social”, resulta das relações sociais capitalistas, ao produzir um acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social; os poucos que detêm esses meios apropriam-se do valor agregado pelo trabalho de outros; conseqüentemente, é também desigual o acesso aos equipamentos e serviços coletivos, com base no direito natural e inalienável da propriedade privada.” (RAMOS, 2002: 138)

Trata-se de uma disputa por localizações, caracterizada como uma luta de classes para o controle do espaço urbano, na qual são utilizados mecanismos de natureza econômica, de natureza política e mecanismos ideológicos pela classe dominante.

“É através da relação dialética entre tempo e espaço – na qual o tempo aparece como tempo de deslocamento do ser humano – que o tempo deixa de ser um conceito abstrato, uma categoria metafísica que paira fora e além do controle dos homens. A produção do espaço aparece, então, como forma de controle do tempo, por meio de um trabalho coletivo, social, no qual as classes entram em conflito visando apropriar-se diferencialmente dos frutos do trabalho envolvidos nessa produção.” (VILLAÇA, 2001: 359)

#### **1.4. O Estado e a produção imobiliária em Palmas**

A primazia do valor de troca nas relações de mercado estabelecidas no modo de produção capitalista, como foi observada anteriormente, faz do acesso ao solo urbano uma mercadoria, cujo preço não resulta da atividade produtiva ou da necessidade de subsistência do homem, mas sim do objetivo de ganhos financeiros proporcionados pelo *valor de venda*.

O preço do solo urbano está sujeito a diversos processos, sobre os quais algumas teorias lançam luzes e possibilitam melhor compreensão. O distanciamento da cidade de Palmas dos princípios que nortearam sua proposta conceitual, denominada Plano Diretor Urbanístico de Palmas, encontra referência na teoria da renda fundiária, descrita anteriormente, que explica as diferentes formas de renda passíveis de serem auferidas pelo detentor de terras ou imóveis.

O Estado do Tocantins constitui-se atualmente no principal detentor de terras na cidade de Palmas. Sua ação interfere no mercado imobiliário sobre vários aspectos: primeiro, enquanto detentor do monopólio da terra, determinando o preço e possibilitando, ou não, a distribuição mais equânime do acesso à terra ou a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários privados; segundo, na indução do crescimento urbano em uma ou outra direção, favorecendo a ocupação de áreas com maior disponibilidade de equipamentos urbanos ou, ao contrário, induzindo a ocupação de áreas que demandarão elevados investimentos para equipá-las com

escolas, postos de saúde, áreas de lazer e serviços, além de infra-estrutura de transportes, saneamento básico, iluminação pública, etc.; terceiro, ofertando maior ou menor margem de lucro às empresas que atuam no segmento da construção civil, utilizando-se de seu poder de negociação no mercado; quarto, pela possibilidade de interferir nas externalidades que contribuem para a obtenção da renda diferencial I.

Topalov (1979) observa que na economia capitalista o solo e suas benfeitorias constituem-se mercadoria diferenciada, pois tem localização fixa e distintiva das demais, o que confere a seu proprietário o poder de monopólio. Embora a manifestação do valor de uso e do valor de troca possa realizar-se de forma diferenciada, com maior ou menor intensidade, trata-se de uma mercadoria indispensável a qualquer indivíduo, especialmente para a função de habitar. Sua originalidade e durabilidade lhe asseguram valor e potencial de uso. Por tais características, o produto imobiliário exerce influência no mercado imobiliário em razão da externalidade que irá exercer na vizinhança, contribuindo para a valorização ou desvalorização da área em que se localiza.

Para tanto, a presença do agente incorporador e da indústria da construção apresenta-se de forma relevante na transformação do espaço urbano e no processo de acumulação capitalista. No Tocantins sua articulação com o Estado é evidenciada através da constituição do Projeto ORLA<sup>3</sup>, que resultou em empresa de capital misto, responsável pela comercialização das terras do Estado em Palmas. Essa associação exerce forte influência na modelagem do espaço urbano, na medida em que direciona investimentos públicos e privados, muitas vezes, à revelia do plano diretor municipal.

A forma como se processa a ocupação das quadras na capital do Tocantins será vista no próximo capítulo e evidenciará esse fato. Poderá ser percebido também o papel do Estado na construção de uma cidade de contrastes, em que a segregação social no território de Palmas é corolário do favorecimento da atividade de especulação imobiliária.

---

<sup>3</sup> Por meio da Lei 1.128, de 1º de fevereiro de 2000, o Governo do Estado do Tocantins instituiu o Projeto ORLA, alegando a necessidade de reorganizar e tornar mais ágil o processo de urbanização de Palmas, visando promover e disciplinar a ocupação e o uso do solo nas áreas às margens do Lago de Palmas. Com essa Lei estabeleceu-se uma parceria com a iniciativa privada e o Sindicato das Empresas da Construção Civil (SINDUSCON-TO), resultando na constituição da Orla Participações e Investimentos S/A, empresa de capital fechado na qual o Estado detém participação minoritária. A Orla S/A, criada em 05 de janeiro de 2001, é uma sociedade por ações, pessoa jurídica de direito privado que tem como missão executar as políticas de desenvolvimento do Projeto Orla, viabilizando a sua implantação. A empresa é composta por 26 acionistas, entre os quais o Governo do Estado, o SINDUSCON-TO e 24 empresas privadas (construtoras, imobiliárias, empresas de investimentos, etc.).

# CAPÍTULO 2

## EVOLUÇÃO URBANA

## 2.1. A ocupação territorial de Palmas

O presente capítulo pretende evidenciar que os fenômenos verificados no município de Palmas não são aleatórios, mas decorrem de um modelo de gestão territorial autoritário e centralizador adotado pelo Estado, que ampara a atividade especulativa, por um lado, e responsabiliza-se pela oferta de habitação em áreas distantes para os segmentos sociais incapazes de arcar com o alto custo dos terrenos imposto pelo mercado imobiliário, com a anuência dos poderes públicos locais.

Esse modelo de gestão continua vigente e é responsável pela preservação de inúmeras glebas e lotes urbanos vazios nas áreas mais centrais, em detrimento da população de renda mais baixa, obrigada a residir nas áreas mais distantes e em prejuízo do conjunto da sociedade, que arca com despesas crescentes decorrentes do custo de urbanização da cidade.

Criado em 1989 para constituir-se na capital do mais novo Estado da federação, o município completou vinte anos de existência em maio de 2009. Sua função de sede político-administrativa do Estado do Tocantins definiu-se já em sua concepção, quando foi escolhido seu sítio e desenvolvido o projeto urbanístico.

### MAPA DE LOCALIZAÇÃO DE PALMAS NO ESTADO DO TOCANTINS

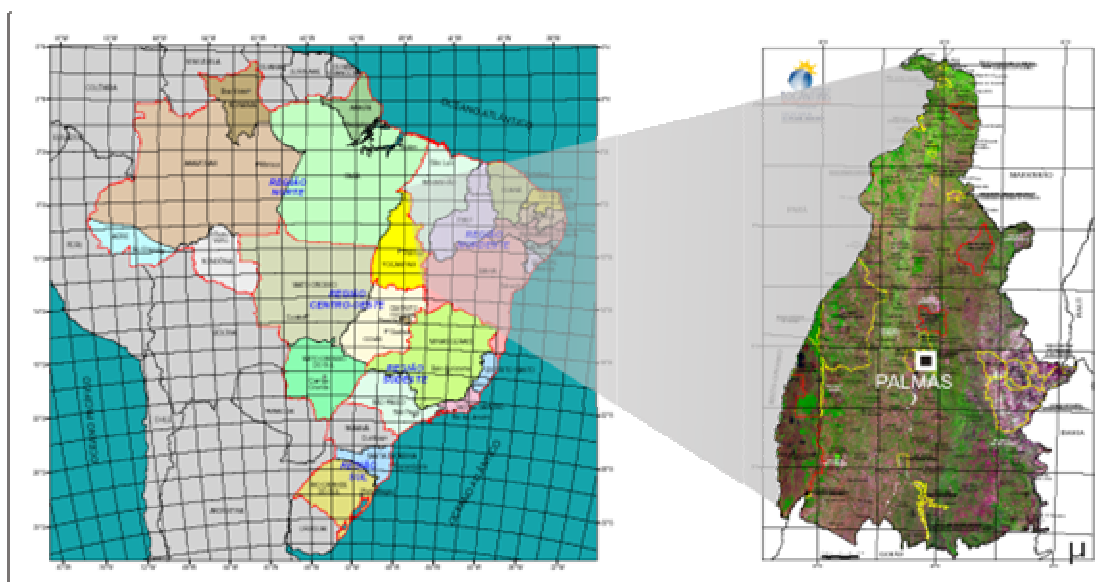


Figura 1: Mapa político-administrativo do Brasil e mapa geográfico do Estado do Tocantins com a localização de Palmas (Fonte: Atlas do Tocantins, 2008. Editado pelo autor)

A cidade de Palmas estruturou-se a partir de uma malha viária em forma de tabuleiro de xadrez, privilegiando o transporte motorizado, com acentuada setorização de

funções urbanas e eixos viários orientados nas direções norte-sul e leste-oeste, delimitando *Áreas* subdivididas em *quadras internas*.

#### VISTA PARCIAL DA MACRO MALHA VIÁRIA. ÁREAS E QUADRAS INTERNAS

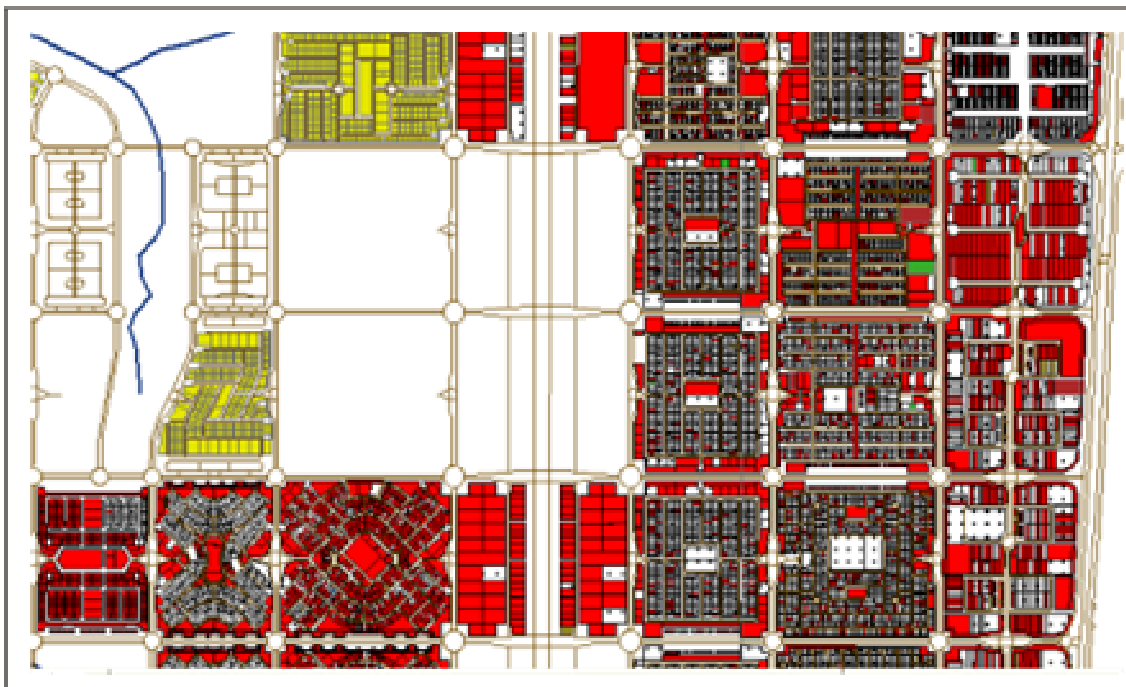


Figura 2: Detalhe da malha viária delimitando as *Áreas* subdivididas em *Quadras Internas*.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas (SEDUH).

A ocupação do solo urbano foi prevista em fitas de quadras no sentido leste-oeste a partir do centro, de acordo com o crescimento demográfico, evitando-se a formação de vazios urbanos. Na primeira fase, previa-se a ocupação de 2500 hectares, sendo 875 hectares brutos para habitação, atendendo uma população estimada de 30 mil habitantes nos dois primeiros anos, podendo alcançar 100 mil habitantes nos primeiros cinco anos. (IPUP, 2002)

Para a segunda fase, era prevista área de expansão de 1.600 hectares, sendo 560 hectares brutos destinados a áreas residenciais para atender uma população superior a 100 mil habitantes, podendo alcançar cerca de 300 mil habitantes.

Para a terceira e quarta fases, previu-se a ocupação de mais 6.900 hectares, aproximadamente, dos quais 2.400 hectares destinados a áreas residenciais, podendo a cidade abrigar cerca de um milhão e duzentos mil habitantes.

Também foram previstas áreas de expansão urbana: a primeira, ao norte do denominado “plano básico”, com 4.625 hectares e a segunda, ao sul, com 4.869 hectares. Estas áreas, constituindo a “Quinta Fase”, seriam suficientes para acolher mais 700 mil habitantes, como ilustra a figura a seguir.



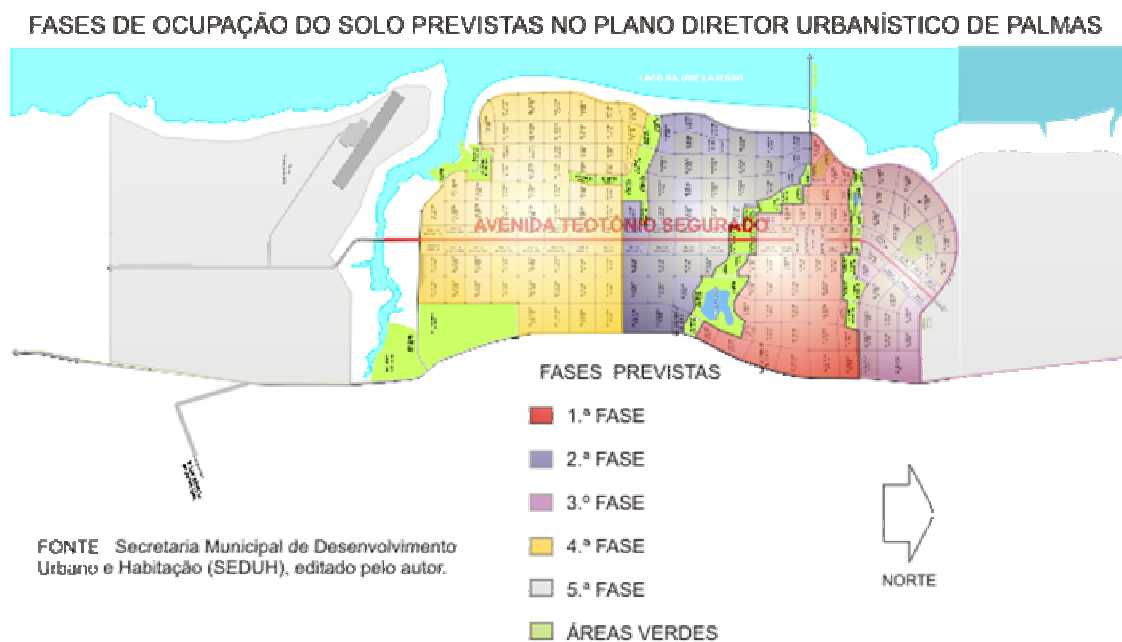


Figura 3 – Fases de ocupação do solo em Palmas. (Fonte: SEDUH, editado pelo autor)

Previu-se ainda a possibilidade de adensamento em áreas contidas na denominada “área de urbanização”, o que possibilitaria à cidade abrigar até cerca de 2,5 milhões de habitantes.

Contudo, a ocupação territorial do município não ocorreu conforme previsto no Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP). Entre 1991 e 1996, a população de Palmas aumentou de 24.334 para 85.901 habitantes, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2008). A economia local não foi capaz de oferecer postos de trabalho em número suficiente para atender a população migrante, predominantemente sem recursos financeiros e baixa escolaridade. Além disso, o crescimento populacional não foi acompanhado pelo necessário provimento de unidades habitacionais para atender a crescente demanda.

Como consequência, inúmeras ocupações ilegais foram registradas em Palmas, por migrantes vindos de outras regiões do estado e do país em busca de oportunidade no mercado de trabalho. Sem capacidade financeira de adquirir imóveis regularizados no mercado imobiliário formal, muitos passaram a se organizar para ocupar terrenos com o objetivo de construir suas moradias à revelia da legislação fundiária ou urbanística.

Segundo estudo elaborado em 2002 pelo Instituto de Planejamento Urbano de Palmas – IPUP, algumas das ocupações seguiram as diretrizes originais de ocupação da quadra, respeitando áreas destinadas ao sistema viário, áreas institucionais e as delimitações dos lotes. Enquanto algumas famílias obtiveram a regularização fundiária

e possuem o documento de propriedade do terreno, outras famílias permaneciam na ilegalidade (IPUP<sup>3</sup>, 2002).

A oferta de lotes através de leilões públicos era realizada inicialmente pela Companhia de Desenvolvimento do Tocantins - CODETINS, órgão da administração do executivo estadual. Em razão de problemas administrativos esse órgão foi fechado e suas atividades foram transferidas para a Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – AD Tocantins, que durante vários anos passou a gerir os processos oriundos da CODETINS e a venda dos lotes urbanos de propriedade do Estado.

Nos primeiros anos após a criação de Palmas, o Estado ofereceu glebas urbanas situadas na região central da capital em pagamento a construtoras por serviços e obras realizadas. Em fevereiro de 2000, o governo do Estado do Tocantins institui o Projeto ORLA e cria a empresa ORLA S/A, de capital misto, que assume a gestão da venda dos lotes urbanos de propriedade do Estado, encarregando-se de oferecê-los através do lançamento de loteamentos com toda a infra-estrutura disponível, em leilões públicos.

Há que se registrar que os leilões públicos jamais estabeleceram qualquer cláusula de restrição à aquisição de um número máximo de lotes por adquirente, possibilitando a concentração de inúmeros lotes nas mãos de um mesmo participante da licitação e, de outra parte, o insucesso de vários participantes na aquisição de um único lote cujos lances foram cobertos no leilão. Embora nos primeiros contratos de venda de lotes existissem cláusulas referentes a prazo para edificação e o direito de preempção do Estado, não se tem conhecimento do cumprimento dessas cláusulas. O resultado desse processo é a ocupação territorial descontínua.

A imagem de satélite apresentada a seguir mostra a descontinuidade da ocupação do solo na área urbana de Palmas. À direita, estão indicadas as fases de ocupação do solo previstas no Plano Urbanístico elaborado por ocasião da criação do município. Observa-se a ocupação apenas parcial das áreas correspondentes a cada fase e, ainda, a ocupação de áreas além do previsto originalmente, evidenciando os vazios urbanos correspondentes às quadras não ocupadas ou parcialmente ocupadas.

---

<sup>3</sup>IPUP – Órgão integrante da administração municipal, o Instituto de Planejamento Urbano de Palmas foi extinto em 2005, tendo sua estrutura e atribuições incorporadas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), criada no mesmo ano.

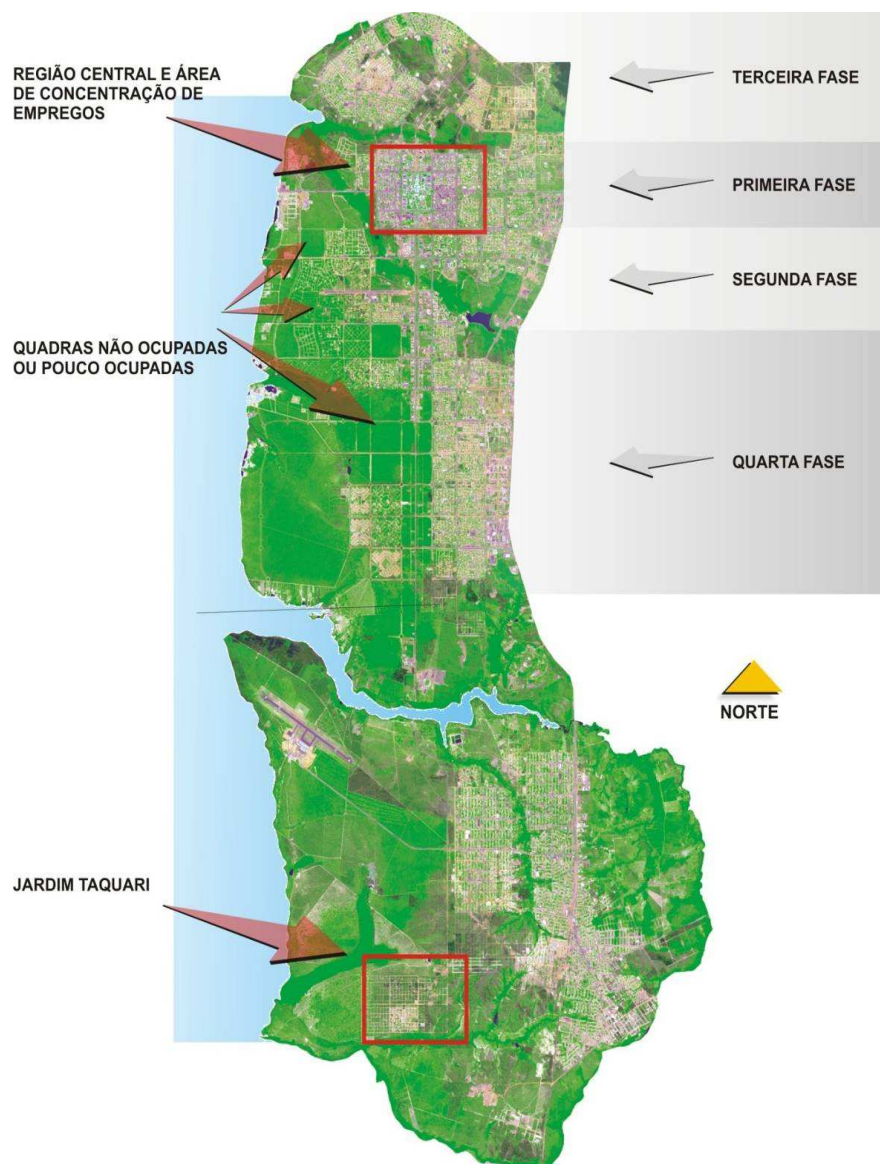


Figura 4: Imagem de satélite (SPOT, 2003) da área urbana de Palmas, editada pelo autor.

Em 2007, a população do município de Palmas atingiu 178.386 habitantes, segundo o resultado da contagem populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008). A ocupação do solo continuou ocorrendo de forma descontínua, estendendo-se para áreas cada vez mais distantes do centro, em contraste com a existência de quadras vazias, dotadas de infra-estrutura e localizadas próximas de equipamentos públicos e do principal centro comercial.

Se, por um lado, os leilões públicos possibilitam aos que tem maior capacidade de pagamento a aquisição de lotes em quadras mais centrais e dotadas de toda infra-estrutura básica (Foto 1), por outro lado, à população de renda mais baixa são oferecidos lotes ou unidades habitacionais em áreas mais distantes e desprovidas de infra-estrutura. O loteamento denominado Jardim Taquari (Foto 2) evidencia esse fato.



Foto 1: Quadra ARSO-31, localizada a cerca de 3 km do centro. (Fonte: Amaral, 2007)



Foto 2: Vista parcial do loteamento Jardim Taquari. (Fonte: Amaral, 2007)

O município de Palmas reúne o fenômeno da segregação social associado ao da especulação imobiliária. Paviani (1999: 204) observa que:

“Os segregados constituem os periferizados socioespaciais e tornam-se visíveis nas metrópoles e nas aglomerações urbanas sob a forma de favelas, cortiços e habitações de baixo padrão construtivo. Não se poderia denominá-los de ‘marginais’, pois se constituem em populações integradas ao sistema, mas *excluídos da apropriação do produto social*”.



## 2.2. “Tocantins: O Estado da livre iniciativa”

O subtítulo acima reproduz o slogan cunhado por ocasião da criação do Estado do Tocantins. Retrata o apelo lançado pelo poder público em busca de parcerias com a iniciativa privada. O slogan traduz um modelo de parceria que se desejava construir entre o governo do Estado do Tocantins e o empresariado, este convidado através de peças publicitárias veiculadas nos principais meios de comunicação do país.

O contexto político-institucional caracterizava-se como um dos momentos de maior abertura política já conquistada pela sociedade brasileira em sua história, consagrado na então recém promulgada Constituição Federal de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã” devido às importantes conquistas sociais nela inscritas, entre as quais os artigos 182 e 183, que compunham o capítulo *Da Política Urbana*, inédito em nossa história, refletindo o apelo social em favor da reforma urbana. A criação do Estado do Tocantins inscreveu-se no artigo oitavo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

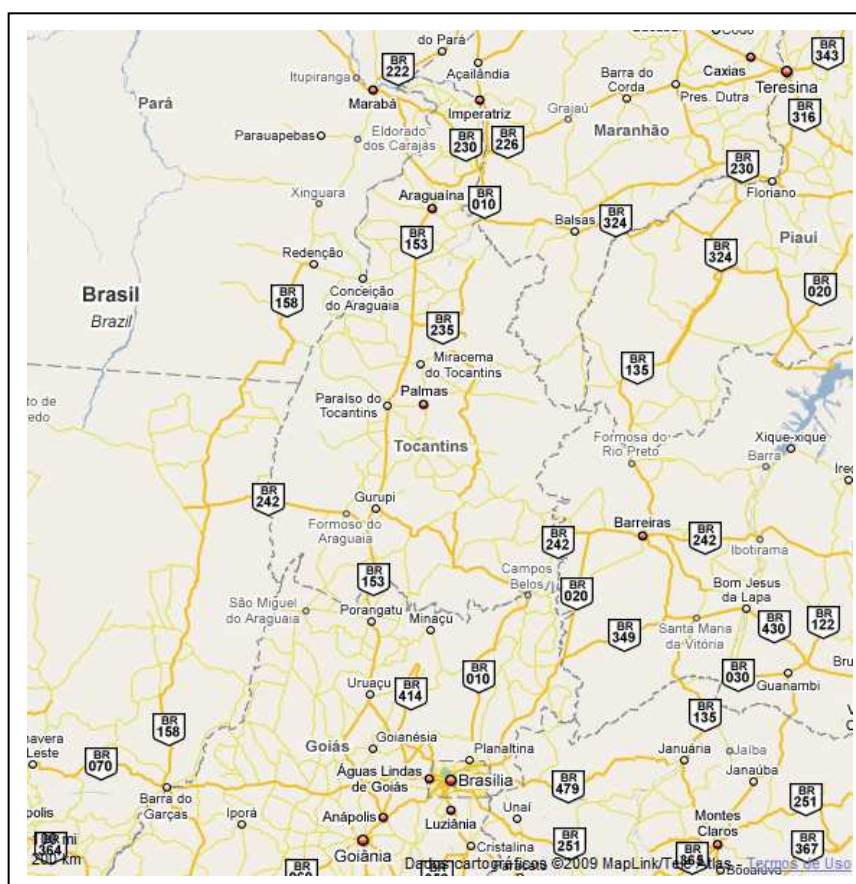


Figura 5: Mapa do Tocantins com indicação das principais cidades e da malha rodoviária. (Fonte: <http://www.brasil-turismo.com/mapas/tocantins-interativo.htm>, acesso em 25/01/2009)

Inicialmente, a capital provisória do Tocantins foi instalada no município de Miracema do Tocantins, situado na região central do Estado, à margem esquerda do rio Tocantins, distante vinte e três quilômetros da rodovia Belém-Brasília (BR-153). Em 20 de maio de 1989 iniciaram-se as obras de construção da nova capital, localizada a uma distância de setenta e três quilômetros ao sul de Miracema. No dia 1º de janeiro de 1990, a sede do Governo do Estado foi transferida para a cidade de Palmas, sede do município de mesmo nome.

O distrito-sede localiza-se na margem direita do rio Tocantins, nas coordenadas 10°10' de latitude sul e 48°20' de longitude oeste, com altitude média de 260 metros acima do nível do mar. Além do distrito-sede, o município tinha como distritos Taquarussu, Canela e Taquaralto. Este último foi posteriormente incorporado ao distrito-sede e transformado em bairro de Palmas. Os serviços públicos instalaram-se provisoriamente em barracões de madeira, como ilustra a foto a seguir, enquanto eram executadas as obras de construção de edifícios dos poderes estadual e municipal.



Foto 3: Vista parcial das instalações para abrigar os órgãos públicos. (AMARAL, 1991)

Hoje, o município de Palmas é constituído pelos distritos de Palmas, Taquaruçu e Buritirana, além da zona rural, estendendo-se sobre uma área de 30.400 hectares de terras. Em razão da formação do Lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, os habitantes do povoado de Canela foram transferidos para dois loteamentos implantados em Palmas, um na região norte da área urbana e outro no Taquaralto, localizado na denominada Área de Urbanização II, ao sul do município.

### 2.3 A cidade idealizada

O projeto urbanístico de Palmas foi elaborado em 1988 pelo escritório Grupo Quatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda<sup>5</sup>, para uma previsão de assentamento de dois milhões de habitantes. Foram seguidos dez princípios (Grupo Quatro, 2008), a saber:

*Princípio 1: Ter características de cidade tradicional, estruturada por Macro Malha Viária que garanta acessibilidade a toda cidade através da continuidade e conexão dos corredores e espaços públicos. A malha viária principal, com dimensões que variam entre 600 X 700 metros, estrutura o tecido urbano e define 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.*



Figura 6: Mapa esquemático com a proposta da macro malha viária. (Fonte: GRUPOQUATRO)

*Princípio 2: Proteger, Preservar e Restaurar o Ambiente Natural. Os fundos de vale dos ribeirões que nascem na Serra do Lajeado e atravessam transversalmente a área urbanizável serão transformados em parques lineares, que preservarão suas matas de galeria. São os principais elementos definidores do desenho da cidade.*

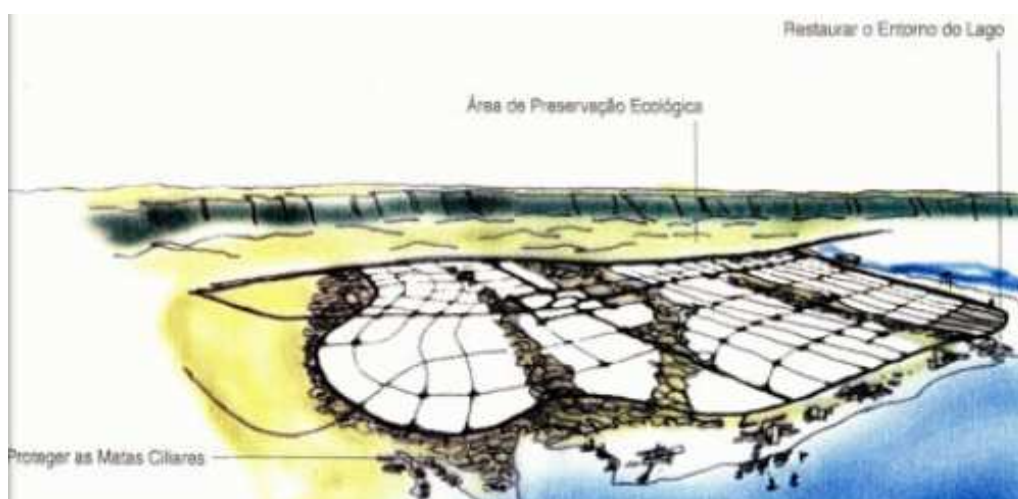


Figura 7: Previsão de parques lineares nos fundos de vales (Fonte: GRUPOQUATRO)

<sup>5</sup> Constituído em 1974 por Luiz Fernando Cruvinel Teixeira, Solimar Damasceno, Walfredo Antunes de Oliveira Filho e Walmyr Aguiar.



*Princípio 3: Garantir que a cidade tenha a escala do pedestre, centro identificável, diversidade de uso e espaços públicos bem caracterizados. O projeto urbanístico prevê duas escalas: uma para o pedestre situado no interior dos bairros e nos dois centros da cidade; a outra, de caráter urbano, é mais dinâmica e predominante na imagem da cidade. As avenidas, o centro cívico e os parques lineares serão os elementos desta escala.*



Figura 8: Idealização de espaços urbanos e a escala dos pedestres. (Fonte: GRUPOQUATRO)

*Princípio 4: Articular a Hierarquia entre os espaços públicos e privados, cívico e comercial. O centro urbano deverá ter múltiplos usos. O centro cívico e as atividades comerciais articulados entre si completam as funções urbanas do público e do privado. A Praça dos Girassóis, centro cívico da cidade, está situada na interseção das Avenidas JK e Teotônio Segurado, ponto de convergência de Palmas.*



Figura 9: Detalhe da macro malha viária e centro cívico (Fonte: GRUPOQUATRO)



*Princípio 5: Flexibilidade na transformação do solo, garantindo a expansão ordenadora da superfície. A declividade do sítio de 4, do pé da Serra do Lajeado até o Lago, é ideal para a implantação das infra-estruturas e para circulação dos pedestres. Portanto, a cidade deverá ser implantada a partir do centro urbano, em fitas de quadras no sentido Leste/Oeste, a fim de viabilizar a sua implantação evitando vazios urbanos que oneram os custos de urbanização.*



Figura 10: Previsão de ocupação do solo. (Fonte: GRUPOQUATRO)

*Princípio 6: Minimizar o impacto do microclima, com técnicas bioclimáticas inseridas no Desenho Urbano. Palmas será implantada na cota 212 metros. O clima é muito quente variando entre seco e úmido dependendo das estações. Foram estabelecidos os seguintes princípios bioclimáticos para formulação do desenho urbano:*

- Aproveitar a direção dos ventos dominantes através das Avenidas Leste/Oeste, garantindo a circulação da brisa pela cidade;
- Estabelecer um tecido urbano disperso, aberto e extenso;
- Controlar a insolação dos espaços públicos com sombreamento;
- Proteger o pedestre do sol e das chuvas com marquises e varandas;
- Os edifícios públicos deverão ser implantados longitudinalmente sobre o eixo Leste/Oeste.



Figura 11: Ilustração dos ventos dominantes e sugestão de adoção de técnicas bioclimáticas. (Fonte: GRUPOQUATRO)

*Princípio 7: Estabelecer custos de implantação com factibilidade econômica. Para viabilizar a implantação de infra-estrutura da cidade em um Estado com escassez de recursos, definiu-se a densidade bruta de 300 habitantes por hectare no interior das quadras, cujo desenho poderá ter configuração flexível, desde que obedeça a densidade estabelecida pelo plano diretor.*



Figura 12: Previsão de áreas urbanas para as diversas funções. (Fonte: GRUPOQUATRO)

*Princípio 8: Garantir à população a acessibilidade ao Lago. A cidade deverá permitir acesso ao Lago a toda população, As perspectivas das Avenidas Leste/Oeste não poderão ser interrompidas por construções na orla do Lago.*



Figura 13: Ilustração do Lago formado a oeste do município. (Fonte: GRUPOQUATRO)

Princípio 9: Evitar espacializações de funções urbanas promovendo os usos mistos. A cidade não terá usos mono funcionais evitando especializações das funções urbanas. Ao contrário, incentivará os usos mistos nas diversas zonas da cidade. Embora tenha se definido o zoneamento com áreas funcionais, todas elas permitirão habitação.



Figura 14: Vista projetada de Palmas, ilustrando a Serra do Lajeado, à esquerda, e o Lago, à direita. (Fonte: GRUPOQUATRO).

Princípio 10: Integração da Linha Expressa com a Linha Alimentadora. A eficiência do transporte urbano e seu baixo custo operacional serão garantidos com a implantação da linha expressa na Avenida Teotônio Segurado, alimentada por linhas de sentido Leste/Oeste ou vice versa. O sistema permitirá no futuro a implantação de transporte de massa. Nas avenidas Leste/Oeste deverão ser garantidas as faixas prioritárias dos ônibus.



Figura 15: Avenida Teotônio Segurado e as linhas expressas de transporte coletivo. (Fonte: GRUPOQUATRO)

Os dez princípios orientadores do Plano Diretor Urbanístico de Palmas evidenciam uma preocupação com a conformação da estrutura física da cidade e sua adequação ao atendimento das necessidades relacionadas a circular, habitar, trabalhar e acessar o principal espaço destinado à atividade de lazer, o Lago. Também revelam uma preocupação com as condições climáticas, propondo a adoção de técnicas bioclimáticas para oferecer melhor conforto nos espaços públicos, e a necessidade de

implantação da cidade em *fitas de quadras* como forma de redução dos custos de urbanização.

Entretanto, alguns desses princípios que nortearam a elaboração do então denominado Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) não se concretizaram. O mais evidente de todos diz respeito à ocupação territorial de forma gradativa a fim de viabilizar a implantação da cidade e reduzir os custos de urbanização.

Para um dos autores do plano urbanístico, o arquiteto Walfredo Antunes de Oliveira Filho, “não se justifica uma ocupação a trinta ou quarenta quilômetros de Palmas, longe dos benefícios urbanos, custeados com dinheiro de todos”. (...) “É evidente que todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, a desapropriação por interesse coletivo, o IPTU progressivo, a ocupação compulsória, são de ganho social. O Brasil levou muito tempo para ter essa legislação elaborada, conveniente e elogiável. Está na hora de usá-la.” (MACHADO, 2009)

#### **2.4. A cidade construída**

Os primeiros anos após a instalação da nova capital revelaram um progressivo afastamento da cidade que estava sendo construída em relação à cidade idealizada, especialmente no que se refere ao quinto princípio do Plano Diretor concebido em 1988, que recomendava sua implantação em *fitas de quadras* no sentido Leste/Oeste, isto é, em etapas a partir do núcleo central, evitando-se a formação de vazios urbanos.

Simultaneamente à abertura das principais avenidas de acordo com a *macro malha viária* proposta e construção dos primeiros edifícios destinados a atender os poderes públicos estaduais e municipais, foram implantadas as quadras para abrigar residências de servidores públicos. As primeiras quadras residenciais implantadas foram a ARSE 14 (atual 110 Sul), que ficou conhecida na época como “Vila dos Deputados” (por concentrar residências de lideranças políticas e autoridades do poder executivo e do judiciário), ARSE 51 (atual 504 Sul) e ARSE 72 (atual 706 Sul). Estas últimas localizam-se em região que corresponderia à segunda etapa de ocupação territorial e seus lotes foram doados a funcionários públicos municipais e estaduais que ocupavam cargos de nível médio e superior.

Aos funcionários públicos que ainda não dispunham de residência era oferecido um dormitório em alojamentos coletivos provisórios construídos pelo Estado, localizados na quadra AANO 20 (atual 201 Norte), que abrigaram cerca de 1.000 servidores, entre 1990 e 1995. Outros funcionários ocupantes de cargos de confiança da administração pública hospedavam-se nos hotéis existentes.



Para atender os trabalhadores com renda mais baixa, o Governo do Estado, através da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – CODETINS, promoveu a doação de 1500 lotes residenciais e 78 casas no loteamento denominado Jardim Aurenny (nome alusivo à primeira dama do Estado, na ocasião).

A doação de casas e lotes no Jardim Aurenny representou uma sinalização da região destinada às famílias de menor renda e desencadeou inúmeras ocupações de terrenos nas imediações dos lotes e residências doados. Através de ações articuladas entre Estado e Prefeitura, as ocupações passaram a ser regularizadas e os equipamentos comunitários de maior necessidade (escolas e postos de saúde) foram implantados, favorecendo a consolidação do assentamento.

Em 1991, através de leilão público, a Companhia de Desenvolvimento do Tocantins – CODETINS realizou a venda de lotes nas quadras ARSO 32, ARSO 33, ARSO 34 E ARSO 62. Dessa forma, antes mesmo de concluir a ocupação das quadras previstas na primeira etapa de ocupação, diversas quadras situadas em áreas destinadas a segunda e terceira etapas seriam ocupadas, ainda que parcialmente. A figura a seguir ilustra a ocupação territorial nos dois primeiros anos após a criação de Palmas.

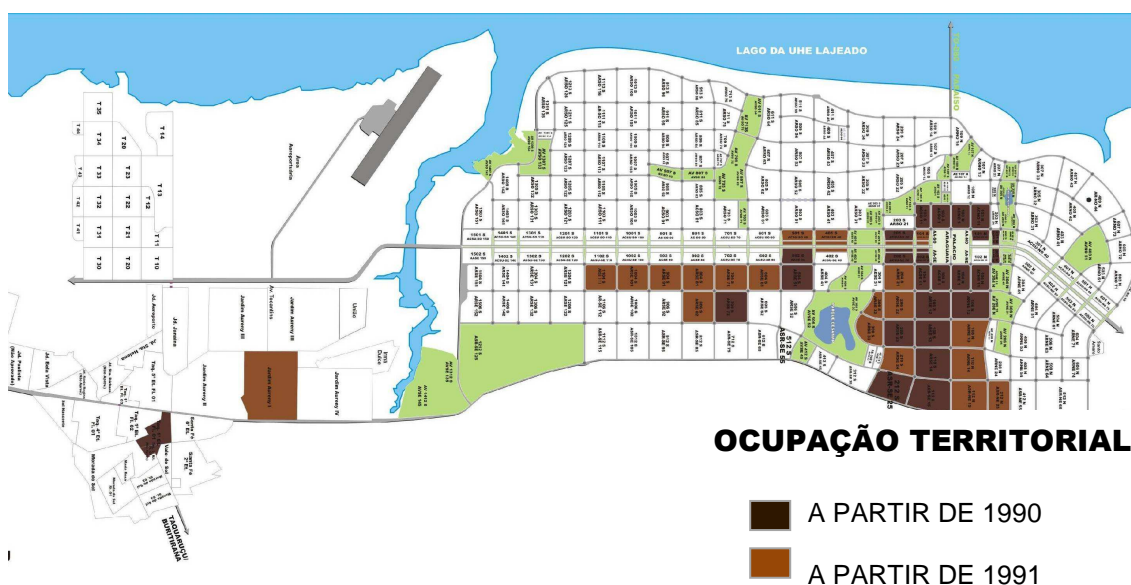


Figura 16: Ocupação territorial nos anos 1990 e 1991. (Fonte: SEDUH)

Na figura, observa-se o quadrilátero maior correspondente ao Jardim Aurenny, distante 20 quilômetros ao sul do centro da cidade. Há que se registrar que somente no final de 1991 foi iniciada a pavimentação asfáltica de avenidas e ruas de Palmas, inicialmente na região central. Apenas as redes de energia elétrica e distribuição de água eram asseguradas nos lotes comercializados, cedidos em comodato ou doados.

Além das quadras residenciais citadas, também foram vendidos ou oferecidos em regime de comodato diversos lotes localizados nas quadras centrais, ao redor da Praça dos Girassóis, onde se instalaram estabelecimentos comerciais, empresas prestadoras de serviços, instituições financeiras e órgãos públicos. Poucos edifícios residenciais foram construídos, apesar da possibilidade prevista na legislação municipal. Os motivos mais citados são a baixa capacidade de investimento dos proprietários pioneiros, a expectativa de valorização ao longo do tempo e possibilidade de ganhos imediatos com locação ou venda dos imóveis ou, ainda, os dois motivos.

De qualquer forma, a legislação municipal não foi capaz de induzir a ocupação dessas áreas até o potencial construtivo permitido, gerando ociosidade de infraestrutura e escassez de habitações nessa região mais próxima da principal concentração de empregos da cidade.

Desde o início da implantação de Palmas, portanto, verifica-se a existência de grandes vazios urbanos centrais, em contraste com a oferta de lotes localizados fora das primeiras quatro etapas previstas no processo de ocupação territorial, impondo à população de renda mais baixa sua segregação no território.



Foto 4: Vista geral da Praça dos Girassóis e arredores, no sentido norte-sul, em 1993. (Fonte: Arquivo do Estado)

A ineficácia das ações governamentais em responder à crescente demanda da população migrante que desembarcava diariamente na Estação Rodoviária em busca de emprego evidenciou-se na formação de acampamentos precariamente construídos

com lona plástica, tijolos de adobe, palha de buriti, sobras de madeira de construção e latas ou, em alguns casos, em alvenaria de blocos cerâmicos, sem qualquer apoio técnico. Em pouco tempo, multiplicavam-se as ocupações de áreas, inclusive próximas da região central, que iam recebendo denominações alusivas às características do local ou da conjuntura da época: *Sapolândia* (localizada junto ao ribeirão da Água Fria), *Golfo Pérsico* (alusão aos campos de batalha por ocasião da Guerra do Golfo, envolvendo Estados Unidos e Iraque), entre outras. No período de 1991 a 1996, registraram-se ocupações em diversas quadras da cidade, obrigando o Estado e a Prefeitura a promoverem a regularização das áreas ocupadas ou a transferência da população das áreas de ocupação para outras áreas, oferecendo unidades habitacionais ou, ao menos, lotes urbanos. O mapa a seguir ilustra as áreas ocupadas no período de 1991 a 1996, a margem dos programas habitacionais oficiais.

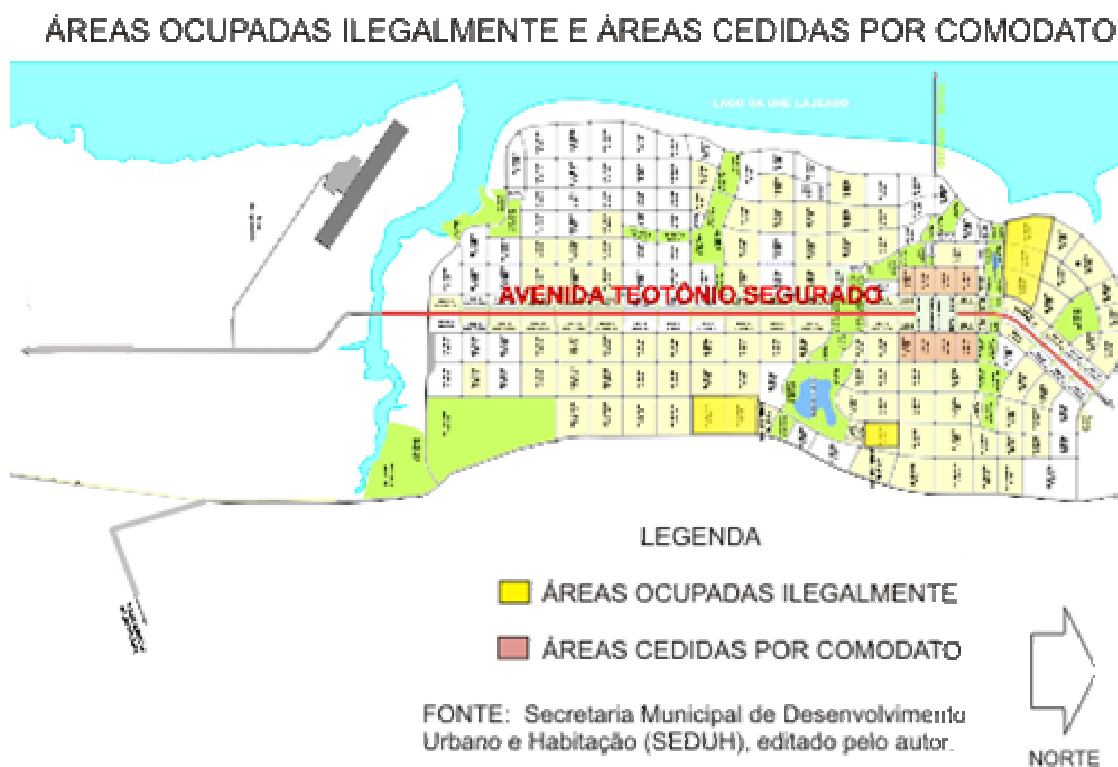


Figura 17: Áreas ocupadas para moradia e áreas cedidas pelo governo do Estado em regime de comodato para particulares. (Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas)

A concentração de famílias em situação precária instaladas em áreas impróprias (áreas de risco, traçado de eixos viários projetados, etc.) na região central da cidade transformou-se numa situação politicamente insustentável e lideranças comunitárias obtiveram êxito no propósito de conquistar lotes residenciais em quadras localizadas próximas ao centro, em troca da desocupação daquelas áreas. Nesse processo, foi criada a *Vila União*, cujo nome faz referência ao forte apelo feito pelo conjunto de



lideranças comunitárias como forma de alcançar o objetivo daquela população de residir em local próximo ao centro. Em poucos anos, a região localizada a pouco mais de um quilômetro da Praça dos Girassóis transformou-se em bairro popular totalmente ocupado e símbolo da luta vitoriosa de um segmento da população até então excluído ou posto à margem da cidade legal.



Foto 5: Casa construída na Vila União para regularização de ocupação. (AMARAL, 2009)

Nesse mesmo período, outro assentamento popular denominado Taquaralto consolidou-se distante aproximadamente vinte quilômetros ao sul do centro de Palmas. Originalmente constituído por algumas dezenas de construções próximas a um ponto de parada de ônibus, devido ao entroncamento da rodovia TO-050 (Palmas-Porto Nacional) com a estrada de acesso ao distrito de Taquarussu, o bairro do Taquaralto tornou-se local de comércio popular e, posteriormente, consolidou-se como bairro popular. Devido a sua proximidade com o Jardim Aurenny I, tornou-se referência de comércio e serviços populares e, ao mesmo tempo, favoreceu a consolidação dessa região da cidade com características similares no que se refere ao perfil sócio-econômico de sua população e à tipologia das edificações.

Nos primeiros anos após a criação da cidade, a diferenciação entre a região sul e a região central já se evidenciava nas características construtivas das edificações, nas dimensões dos lotes residenciais, na malha viária e na reduzida disponibilidade de equipamentos urbanos e no que se refere à estratificação social.



Ainda nos anos noventa novos núcleos residenciais se formaram a partir de ocupações de áreas nas proximidades do Jardim Aurenly I, surgindo os bairros Liberdade e Novo Horizonte, posteriormente regularizados e designados Jardim Aurenly II, III e IV. Outros núcleos populares surgiram na região sul do município, nas adjacências de Taquaralto e Aurenly e inúmeros loteamentos populares foram aprovados na Prefeitura, possibilitados por mudanças da legislação, apesar de não oferecerem, na maioria dos casos a infra-estrutura necessária.

A região sul recebeu a população de renda mais baixa, migrante do interior do Tocantins e de outros Estados. A maior parte dessa população buscava oportunidades de emprego em contexto macro econômico de estagnação. Segundo dados da Secretaria de Planejamento do Estado do Tocantins, em 2000, a população de Palmas constituía-se assim: 51,48% de migrantes originários de outros Estados da federação e 48,47% de migrantes de outras cidades do próprio Estado. Palmas representava o dinamismo capaz de absorver mão-de-obra com pouca ou nenhuma qualificação para auxiliar no segmento mais dinâmico da cidade, a construção civil.

Grande parte da população que chegava a Palmas e não conseguia participar do mercado imobiliário formal nem era atendida pelos programas habitacionais oficiais encontrava preços de lotes acessíveis somente no extremo sul do município, correspondente à quinta etapa de ocupação territorial prevista no Plano Diretor Urbanístico de Palmas. Em 2002, essa região foi denominada Área de Urbanização Prioritária II.

#### MAPA DE ORDENAMENTO DO SOLO - QUADRAS APROVADAS NA ÁREA URBANIZÁVEL I

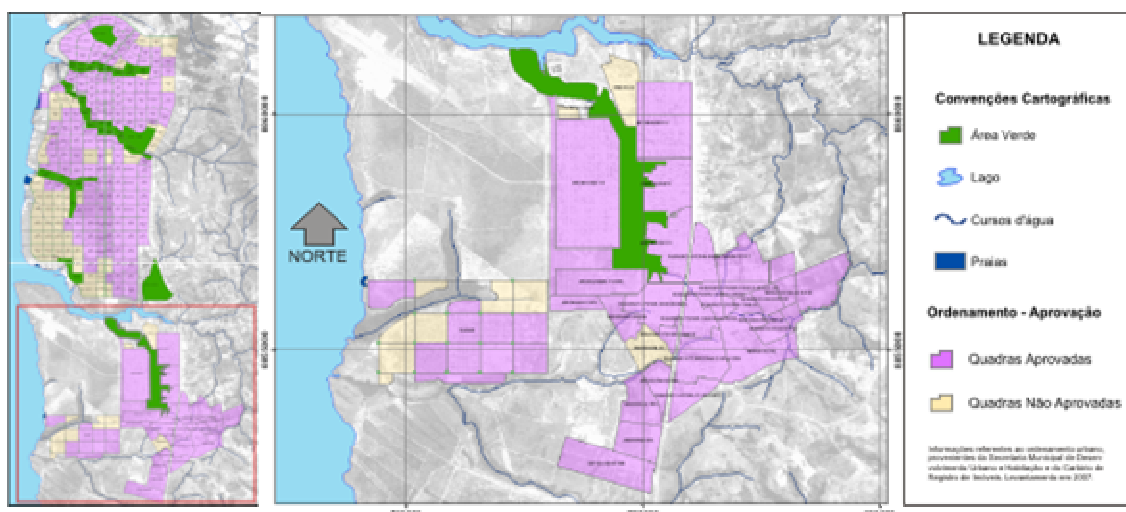


Figura 18: Loteamentos aprovados na Área Urbanizável II. (Fonte: SIG Palmas, SEDUH)

Embora a ocupação da denominada Área Urbanizável II fosse prevista para quando a população de Palmas ultrapassasse um milhão e duzentos mil habitantes, isto é, aproximadamente seis vezes a população atual, a forte pressão política junto ao poder executivo e ao poder legislativo municipal impôs a alteração do macro zoneamento do município e possibilitou a regularização de loteamentos que haviam sido implantados ilegalmente, assim como a aprovação novos loteamentos.

Atualmente, estão implantados os seguintes loteamentos na Área Urbanizável II: Taquaralto (1ª e 2ª etapas), Jardim Aurenny (I, II, III e IV), Jardim Sônia Regina, Jardim Bela Vista, Morada do Sol (Setores I, II, III e IV), Jardim Paulista, Jardim Aeroporto, Jardim Irenilda, Santa Helena, Sol Nascente, Maria Rosa, Santa Bárbara, Santa Fé, Vale do Sol, Jardim Janaína e Jardim Taquari.

Em diversos casos, a implantação foi realizada precariamente sem a infra-estrutura prevista nem a existência de equipamentos urbanos disponíveis em distâncias adequadas. As imagens apresentadas a seguir evidenciam o contraste entre a diferença de investimentos realizados nos espaços públicos localizados na região central e a ausência destes nos logradouros públicos integrados aos loteamentos nas áreas periféricas da cidade.



Foto 6: Loteamento lançado em 2006, pela ORLA S/A, na ARSO 31. (AMARAL, 2007)



Foto 7: Vista parcial do loteamento Jardim Taquari lançado em 2003 (AMARAL, 2007)

A foto anterior ilustra a situação em que são entregues os loteamentos habitacionais destinados à população com renda até cinco salários mínimos. Apesar ter sido produzida em 2007, a situação ilustrada na foto permanece inalterada, isto é: ausência de sistema de drenagem de águas pluviais, ausência de rede de esgoto, ausência de pavimentação, ausência de iluminação pública, além da precariedade de equipamentos como postos de saúde, escolas, creches, praças etc.

O Jardim Taquari I pode ser considerado um dos maiores loteamentos em implantação no país, com 3.690 lotes, podendo abrigar aproximadamente dezoito mil pessoas, o que corresponderia ao 18º município do Estado, pelo tamanho da população. Foi lançado pelo Governo do Estado do Tocantins em 2003, ocasião em que distribuiu 438 lotes a famílias cadastradas em 1998 pela Agência Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (AHDU), transformada em Secretaria.

Os primeiros lotes distribuídos localizam-se na quadra T-20 e dispõem de áreas que variam de 300 m<sup>2</sup> a 400 m<sup>2</sup>. Vendidos às famílias selecionadas por preços que variam de R\$ 1.008,00 a R\$ 1.332,00, a serem pagos em noventa prestações, foram entregues com energia elétrica, água tratada e vias não pavimentadas. Atualmente, todas as unidades habitacionais construídas pelo Governo do Estado em Palmas, destinadas à população de renda familiar até três salários mínimos é implantada no Jardim Taquari.

No entanto, a ausência de infra-estrutura básica e equipamentos públicos não é uma característica generalizada da cidade de Palmas. Há que se registrar que as quadras localizadas mais próximas da região central contrastam com as quadras localizadas mais distantes, como é o caso do Jardim Taquari. A figura a seguir evidencia essa característica de Palmas.

#### EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DISPONÍVEIS NO ENTORNO DAS QUADRAS ARSO 31 E T-20

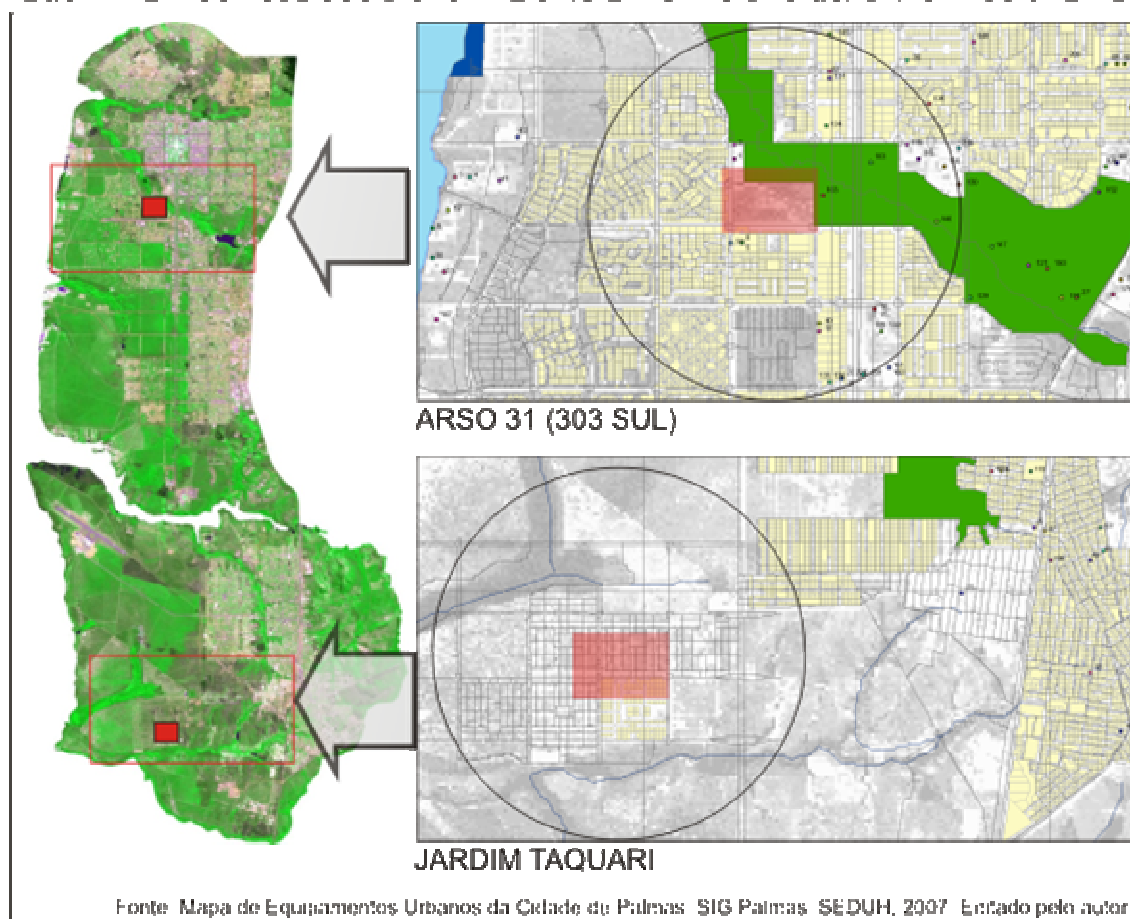


Figura 19: Equipamentos públicos na ARSO 31 e no Jardim Taquari. (AMARAL, 2009)

A figura acima indica a localização de equipamentos públicos nas proximidades de duas quadras de Palmas: a ARSO 31 (atual 303 SUL), localizada a 3 Km do centro, e a quadra T-20, localizada a mais de 20 Km do centro. Foi demarcado um círculo com raio aproximado de 1.500 metros a partir do centro de cada loteamento, dentro do qual foram registrados os equipamentos públicos disponíveis, segundo o Mapa dos Equipamentos Urbanos da Cidade de Palmas, com informações provenientes do Cadastro Multifinalitário elaborado entre outubro de 2003 e setembro de 2004.

O resultado do levantamento indicou a existência de 18 registros no entorno do loteamento localizado na quadra ARSO 31, enquanto na área localizada no entorno da

quadra T-20 do Jardim Taquari não foi localizado nenhum equipamento. A seguir são descritos os principais equipamentos registrados no entorno da quadra ARSO 31:

1. Hospital Geral de Palmas;
2. Maternidade Cristo Rei;
3. Clínica de Diagnósticos;
4. Espaço Cultural de Palmas;
5. Parque Cesamar;
6. Bosque dos Pioneiros;
7. Posto do INSS;
8. Agência da Caixa Econômica Federal;
9. Fórum;
10. Sede da Prefeitura Municipal;
11. Câmara Municipal de Palmas;
12. Corpo de Bombeiros;
13. Sede da Brasil Telecom em Palmas;
14. Sede da Embratel em Palmas;
15. Quartel do Comando Geral da PM;
16. 1º Batalhão da PM;
17. Feira Pública de Alimentos (Feira Coberta);
18. Projeto Amigos do Meio Ambiente;

Ainda que os dados tenham sido levantados entre 2003 e 2004, nos últimos anos não houve mudança qualitativa do ponto de vista do equilíbrio na distribuição dos equipamentos. Além disso, a ocupação territorial foi realizada de forma dispersa, mantendo várias glebas urbanas vazias, localizadas próximas aos equipamentos públicos já existentes, com infra-estrutura nas quadras lindeiras e próximas do centro cívico ou centro comercial, onde ocorre a maior concentração de postos de trabalho.

Embora o Jardim Taquari seja o exemplo mais expressivo de segregação imposta à população de baixa renda, através da implantação de loteamentos distantes da área mais bem dotada de equipamentos públicos e, portanto, mais valorizada, outros loteamentos vem sendo implantados na Área de Urbanização II. O Jardim Janaína é um deles e exemplifica a mesma situação de precariedade de infra-estrutura e de equipamentos públicos, ainda que em menor grau, tendo em vista sua proximidade com o Jardim Aurenly III, onde o poder público municipal vem implantando diversos equipamentos, especialmente escolares. A foto a seguir apresenta uma vista parcial do Jardim Janaína – 1ª etapa, também localizado na Área de Urbanização II, distante aproximadamente vinte quilômetros do centro da cidade.





Foto 8: Vista parcial do Jardim Janaína. (Fonte: AMARAL, 2009)

Segundo dados do Cadastro Multifinalitário realizado entre 2003 e 2004, a região onde está inserido o Jardim Janaína é habitada predominantemente por famílias com renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos. O loteamento não oferece rede de esgoto, drenagem de águas pluviais nem pavimentação das vias públicas. Ainda nessa região, recentemente foi aprovado e implantado o loteamento Jardim do Lago, através de programa habitacional executado pela Prefeitura Municipal.



Foto 9: Vista aérea do Jardim do Lago. (Fonte: SEDUH, 2008)

## 2.5. A legislação urbanística

Os limites naturais impostos, a oeste, pelo Lago artificial formado pelo represamento das águas do rio Tocantins em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães e, a leste, pela Serra do Lajeado, que emoldura a paisagem da cidade e constitui-se em Área de Preservação Ambiental, definem a direção norte-sul para a expansão urbana. Esses dois limites naturais são demarcados por grandes eixos viários projetados no Plano Diretor Urbanístico de Palmas: a Avenida Parque, ainda não executada, às margens do Lago, e a Rodovia TO-010, que liga Palmas a Miracema, ao norte, e a Porto Nacional, ao sul. Juntamente com a Avenida Teotônio Segurado, ao centro, constituem-se três eixos de ligação entre as regiões norte e sul de Palmas.

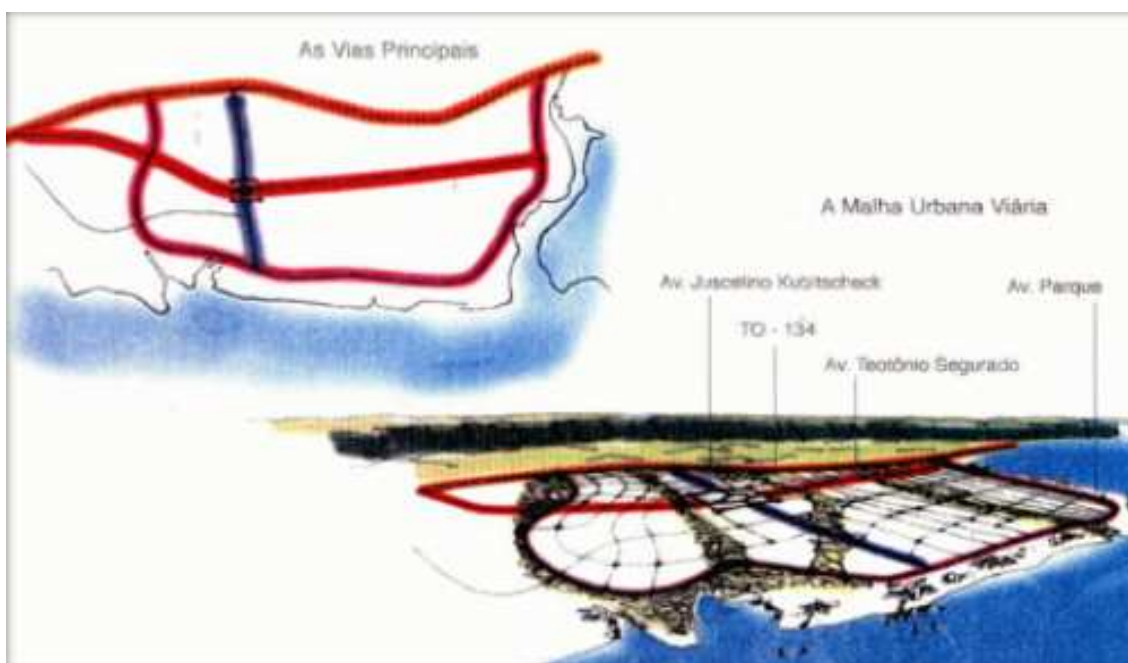


Figura 20: Grandes eixos de ligação norte-sul (Fonte: GrupoQuatro)

A rodovia TO-010 é responsável tanto pelo tráfego de grande parte dos veículos do próprio município, como de veículos originários de outros municípios como Miracema, Lajeado, Tocantínia, Porto Nacional, Dianópolis, Natividade e Arraias, entre outros, constituindo-se importante acesso rodoviário à capital do Estado.

Desde a criação de Palmas, a rodovia TO-010 exerce importante papel de ligação entre as regiões norte e sul do município. Por esse eixo rodoviário, também os veículos originários de Goiás ou cidades do sul do Tocantins chegavam a Palmas, passando por Porto Nacional. Tal fato contribuiu para o fortalecimento das atividades comerciais no bairro do Taquaralto, onde um pequeno comércio popular constituiu-se

em 1990, atraído pelo baixo preço dos lotes, pela maior flexibilidade na legislação urbanística e o controle mais brando por parte do poder municipal. Além disso, os ônibus que faziam a ligação de Palmas com o sul do Estado paravam em Taquaralto, pois ali havia o entroncamento para dois núcleos populacionais próximos, Taquaruçu e Buritirana, tornando-se referência para os viajantes.

Enquanto o controle do poder público fazia-se rigoroso na área correspondente às primeiras quatro fases de ocupação territorial, nessa área mais distante, de futura expansão, havia maior tolerância e as ocupações irregulares não eram removidas por tropas policiais.

A demanda por lotes com preços acessíveis à população com renda mais baixa foi percebida e os loteamentos populares nessa região surgiram, rompendo a diretriz de ocupação territorial a partir do centro. Assim, a formação de um núcleo habitacional constituído por população de baixa renda nas proximidades de Taquaralto começava a tomar dimensões não previstas. A dificuldade de aquisição de lotes próximos da região central contribuiu para esse processo.

A legislação municipal foi sendo alterada para legalizar os loteamentos que se formavam e, em alguns casos, para atender demandas de empreendedores, mesmo que à revelia do Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP). A área do perímetro urbano foi definida com base na área do distrito-sede, através da Lei Municipal nº 386, de 1993. No ano seguinte, a Lei Municipal nº 468/94 acrescentou à área inicial os loteamentos Jardim Aeroporto, Jardim Janaína e Morada do Sol. Esta lei permitia o parcelamento não apenas nas áreas urbanas, mas também nas áreas previstas para futura expansão urbana previstas no PDUP. Desta forma, a prefeitura municipal autorizava a ocupação descontínua do território de Palmas.

Em 1995, nova alteração acrescentou dois outros núcleos urbanos: Buritirana e Taquaruçu, através da Lei Municipal nº 543/95. Esta lei incluiu ainda o Distrito de Canela (pequeno núcleo rural hoje encoberto pelo Lago) no perímetro urbano, apesar de constituir-se em área de pastagens, estendendo o perímetro urbano até as margens do rio Tocantins. Através desse procedimento, o consórcio responsável pela construção da UHE do Lajeado pagou indenizações decorrentes da inundação dessas áreas pelo preço de terras urbanas, sendo que até aquele momento eram consideradas terras rurais.

Em 2002 a Lei 058/2002 instituiu o macro-zoneamento de Palmas. Esta lei delimitou a Área de Preservação Ambiental da Serra do Lajeado, na região leste do município, e instituiu a *Área de Urbanização Prioritária II*, correspondente à área de expansão sul.



As figuras a seguir mostram as alterações ocorridas no perímetro urbano de Palmas.

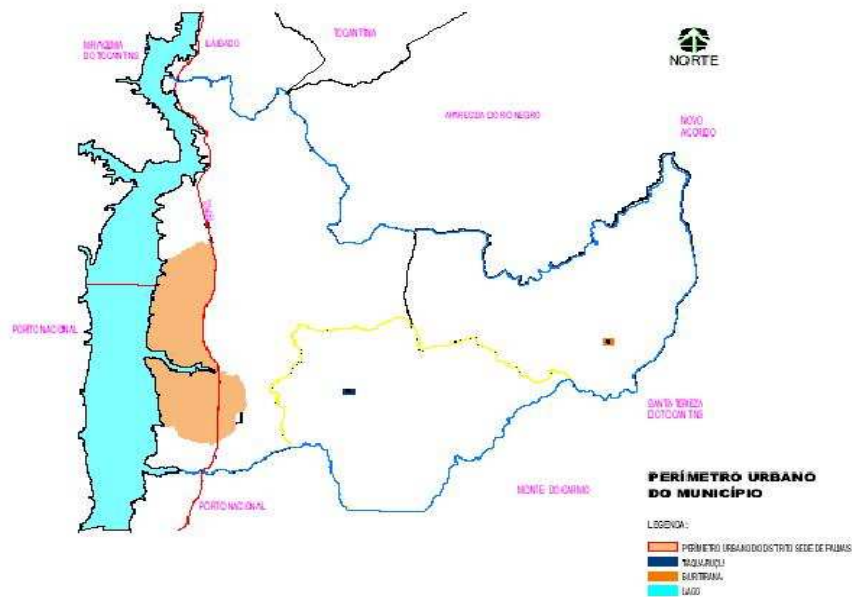


Figura 21: Perímetro urbano de Palmas e distritos de Buritirana e Taquaruçu, segundo a Lei Municipal 543/95. (Fonte: SEDUH)

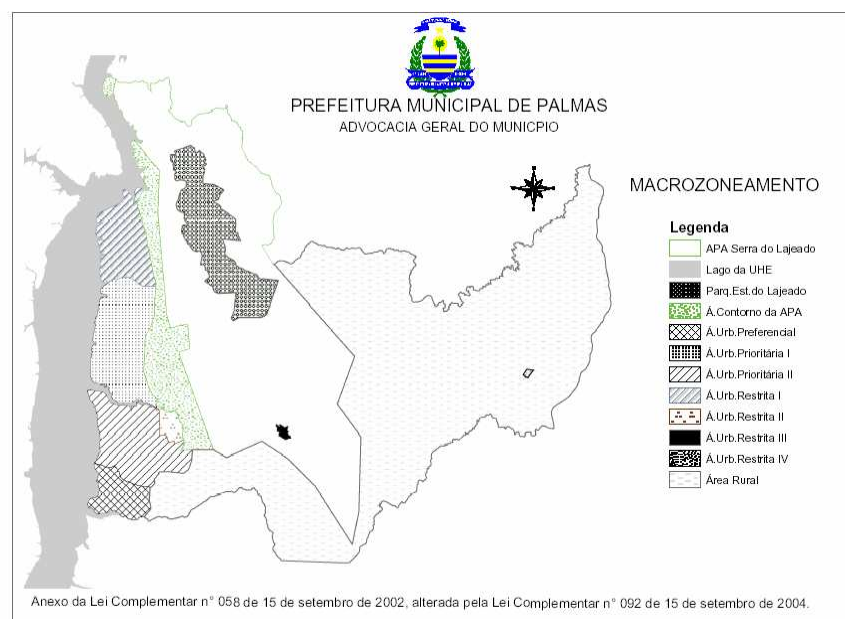


Figura 22: Macro-zoneamento, conforme Lei Complementar nº 058/2002. (Fonte: SEDUH)

Em 2004, a Lei nº 092/2004 ampliou o perímetro urbano do município, incorporando áreas com características ainda rurais e definindo-as como *Área de Urbanização Preferencial*.

As diversas alterações realizadas na legislação municipal de Palmas ao longo dos anos não ofereceram qualquer mudança em favor da gestão do território urbano, com

vistas a promover a função social da cidade. Há que se ressaltar que várias alterações foram executadas após a regulamentação do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, oferecida pela Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como *Estatuto da Cidade*. Ao contrário, observaram-se alterações cujo resultado foi o favorecimento de grupos restritos à revelia do interesse público. As alterações voltaram-se mais a aspectos econômicos e menos sociais ou urbanísticos.

O aparente paradoxo entre o crescimento populacional, a disponibilidade de terras próximas do centro urbano de Palmas e as alterações promovidas na legislação municipal oculta uma política de favorecimento da atividade de especulação imobiliária e de segregação social.

Em 2005 iniciou-se um processo direcionado para a elaboração de um plano diretor municipal, a partir de um diagnóstico técnico da cidade elaborado por profissionais da prefeitura e apresentado em audiências públicas para discussão.

A obrigatoriedade de ter aprovado o Plano Diretor no prazo estabelecido no artigo 50 do *Estatuto da Cidade* foi relevante para que esse processo obtivesse sucesso. A atualização das diretrizes de desenvolvimento territorial a criação de instrumentos de regulação urbanística, assim como a adequação da legislação municipal às leis estaduais e federais constavam dos objetivos dos trabalhos.

Como saldo, além do importante incentivo à participação das comunidades locais nas diversas audiências públicas realizadas, após um ano inteiro de trâmite na Câmara Municipal, com diversas alterações, registrou-se a aprovação do Plano Diretor Municipal, através da Lei Complementar n° 155, de 28 de dezembro de 2007.

No artigo 5º do Plano Diretor, são expressos seus princípios, a saber:

- I – a função social da cidade e da propriedade;
- II – a inclusão social;
- III – a humanização da cidade;
- IV – a proteção do meio ambiente e de seus bens comuns e vitais ao homem;
- V – a sustentabilidade e equidade social, econômica e ambiental;
- VI – a democratização do planejamento e da gestão territorial.

Além dos princípios estabelecidos, a LC n° 155/07 reduziu o perímetro urbano do município e regulamentou no âmbito municipal os seguintes instrumentos de política urbana, entre outros: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias; Zonas Especiais de Interesse Social; Outorga Onerosa do Direito de Construir.

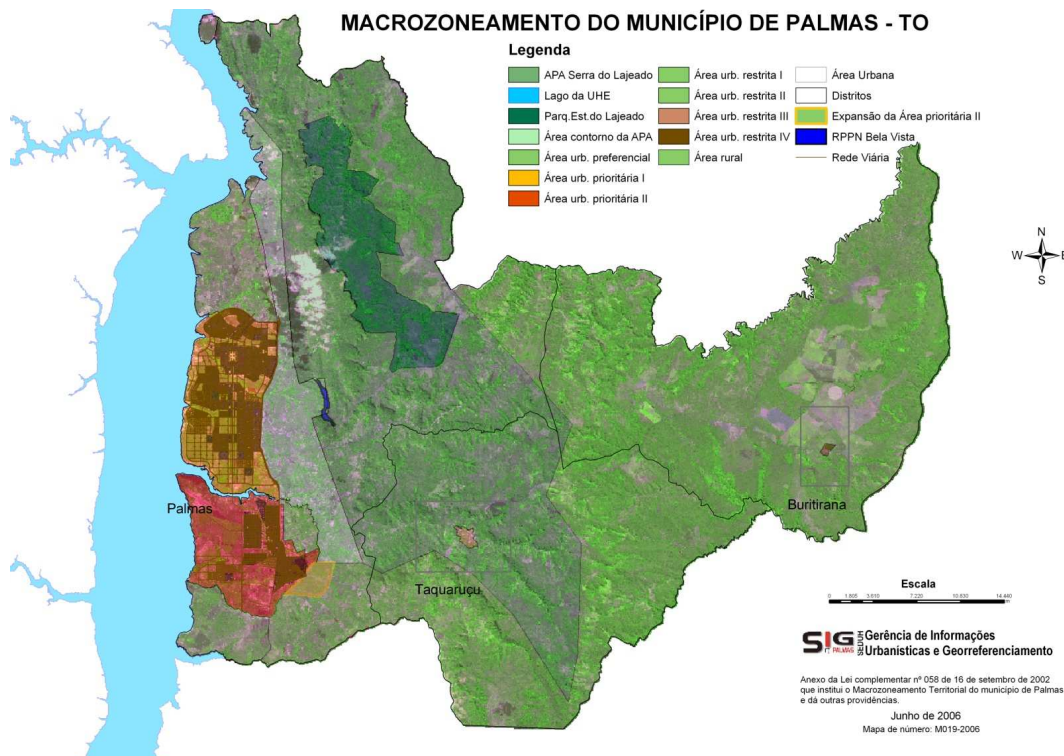


Figura 23: Novo macro zoneamento do município de Palmas. (Fonte: SEDUH)

A figura acima ilustra o novo macro zoneamento do município de Palmas com a indicação do perímetro urbano de acordo com a LC n° 155/07, reduzido em relação ao perímetro vigente anteriormente. A área indicada em laranja representa a *Área de Urbanização Prioritária I* e a área indicada em vermelho representa a *Área de Urbanização Prioritária II*.

As ZEIS aprovadas no Plano Diretor Municipal localizam-se em áreas tradicionalmente ocupadas por população de baixa renda, como ilustra a figura abaixo.

#### MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS ZEIS, CONFORME LC n° 155/2007

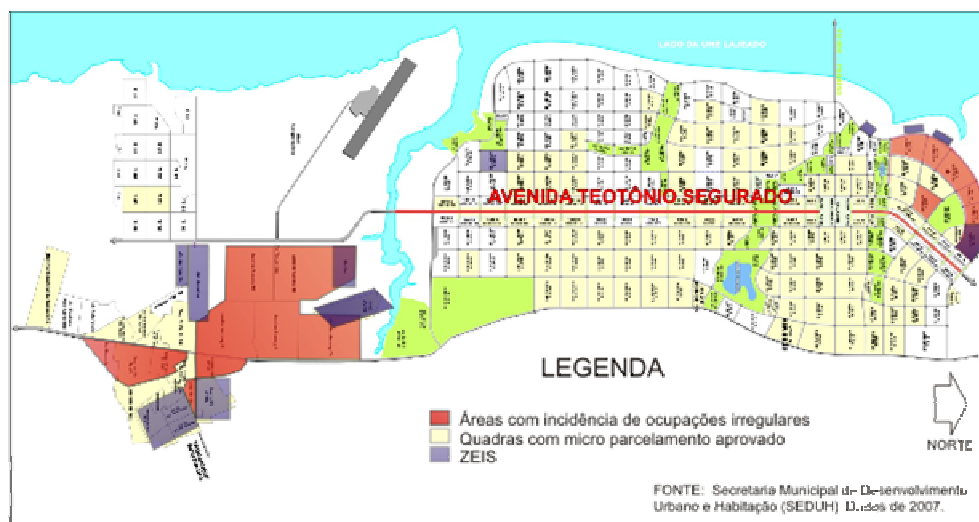


Figura 24: Localização das ZEIS em Palmas. (Fonte: SEDUH. Editado pelo autor)

A resistência de alguns vereadores da Câmara Municipal impediu a aprovação de outras ZEIS localizadas mais próximas da região central. Evidenciou-se a forte articulação de interesses do mercado imobiliário em favor da manutenção do status quo que assegura ganhos econômicos para esse segmento em desfavor de uma parcela da população bem maior, não se caracterizando um início de reversão do processo de segregação social.

Apesar das limitações, a aprovação da LC nº 155/07 representou um importante avanço do ponto de vista formal, na medida em que oferece instrumentos de promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal. Entretanto, a desmobilização das entidades civis e movimentos populares desde a aprovação da lei resultou em estagnação desse processo e não é possível verificar, ainda, alguma mudança substancial que represente desestímulo à especulação imobiliária no território de Palmas. O resultado parcial do processo em curso no município de Palmas parece não diferir significativamente de outros municípios brasileiros. Sobre o planejamento urbano no Brasil, Villaça observou:

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil, como diz Martins<sup>6</sup>, nossa história é lenta, pois é grande “o poder do atraso”. (VILLAÇA, 2004: 240)

## 2.6. A Planta de Valores Genéricos

A atualização regular da Planta de Valores Genéricos – PVG desempenha papel relevante no estabelecimento do Imposto Predial e Territorial Urbano. Do ponto de vista do planejamento e gestão urbanos, o IPTU destaca-se menos pelo seu caráter fiscal ou arrecadador, mas principalmente pela sua capacidade de disciplinar a expansão urbana, induzindo ou inibindo a ocupação e aproveitamento de áreas ou, ainda, incentivando usos, de acordo com as diretrizes de crescimento, da infraestrutura instalada e da mobilidade urbana.

A ocupação territorial de Palmas apresenta-se conforme ilustra a figura apresentada a seguir. Nota-se a grande quantidade de quadras em branco, representando as áreas vazias até 2006. De 2007 até os dias de hoje pouco se alterou qualitativamente. Verificou-se a venda de lotes na ARSO 31, através de leilão público, e a consolidação de alguns loteamentos populares, especialmente na *Área de Urbanização Prioritária II*.

---

<sup>6</sup> Villaça refere-se a José de Souza Martins e sua obra intitulada *O Poder do Atraso* (1994).N.A.

## MAPA DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL DE PALMAS - 1990 A 2006

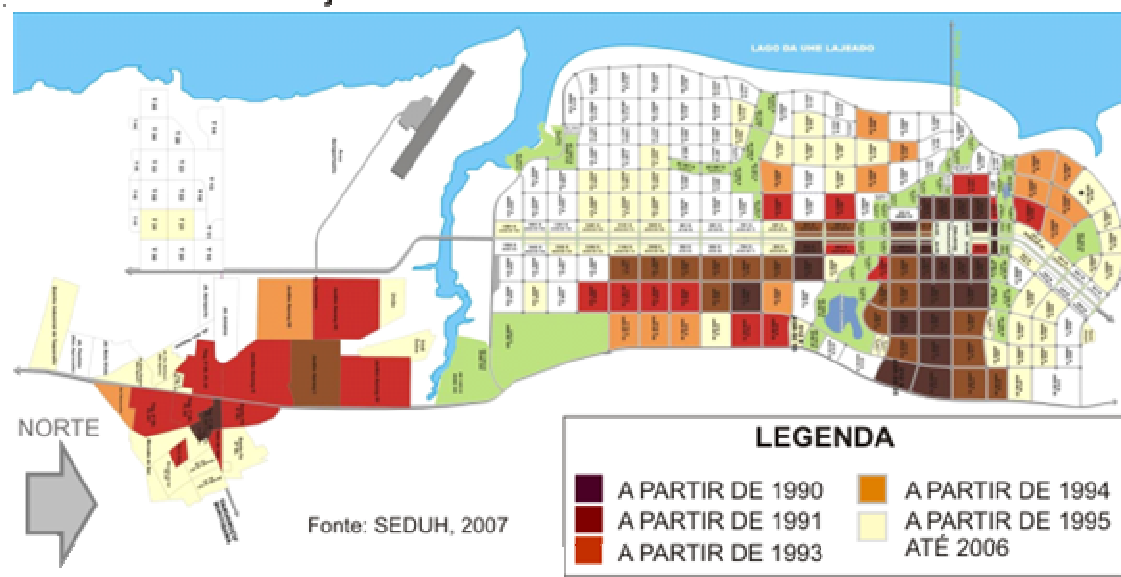


Figura 25: Ocupação territorial no período de 1990 a 2006 (Fonte: SEDUH)

No período de 2000 a 2008, vigoraram três Plantas de Valores: a primeira, de 1999 a 2003; a segunda, de 2004 a 2007; e a terceira, vigente desde 2008. O exame das Plantas de Valores suscita algumas reflexões quando comparado com Laudos de Avaliações de Imóveis elaborados por diversos profissionais (arquitetos ou engenheiros), de acordo com as normas brasileiras de avaliação de imóveis urbanos, para a Caixa Econômica Federal. Para efeito de análise, foram consideradas seis áreas, todas com mais de cinco anos de ocupação antes de 1999. Os lotes considerados têm características similares (planos, ao nível do logradouro, uma frente, em tipo de solo normal, situados no meio da quadra) e resultam em utilização de Fator de Correção do Valor igual a 1,00. Foram considerados os valores médios do universo amostral de dados considerados a partir dos Laudos de Avaliação de Imóveis.

O primeiro aspecto que se destaca é a diferença de valores por metro quadrado (de terreno) atribuídos às PVG quando comparados aos valores de mercado. Notam-se diferenças que variam de 177,8% a 753,4%, em 2000, e diferenças de 183% a 712,3%, em 2008. Conclui-se que os valores de referência para cálculo do IPTU estão sensivelmente defasados, abaixo dos valores de mercado.

O segundo aspecto observado foi o escalonamento decrescente de valores por metro quadrado à medida que se desloca da região central da cidade para a região sul. A referência mais central considerada foi a quadra ARSE 22, cuja ocupação inicia-se em 1991, com residências de padrão predominantemente médio-alto. A referência mais distante foi o loteamento denominado Residencial Maria Rosa, cuja ocupação inicia-se em 1993, com residências de padrão predominantemente baixo. Pela PVG de

1999, a diferença de valor entre o valor/m<sup>2</sup> na ARSE 22 e no Residencial Maria Rosa é de 1983%. Em 2008, a diferença do valor venal entre as duas áreas foi de 931%.

Finalmente, merece menção outra constatação: na comparação estabelecida entre os valores das PVG de 1999 e 2008, observa-se que o menor reajuste verificou-se na quadra ARSE 22 (113,2 %). Esse índice reflete a variação para efeito de cálculo do imposto (relativamente ao terreno) nas quadras cuja ocupação é predominantemente de padrão médio-alto. O índice de variação no Jardim Aurenny III (quadras 70 a 199) e no Residencial Maria Rosa foi de 330,8%, bastante acima do verificado na ARSE 22.

A tabela a seguir apresenta mais detalhadamente os dados obtidos na pesquisa e a figura 22 indica a localização das quadras no mapa de Palmas:

**Tabela 1 - Valor/m<sup>2</sup> de terreno, segundo PVG e valores de mercado.**

Valores em R\$/m <sup>2</sup>	PLANTA DE VALORES			VALORES DE MERCADO	
	1999	2004	2008	2000	2008
<b>LOCALIDADE</b>					
<b>1) ARSE 22</b>	25,00	45,23	53,30	69,45	180,55
<b>2) ARSE 92</b>	5,00	26,59	31,33	42,67	88,89
<b>3) ARSE 102</b>	5,00	16,03	18,88	40,68	83,34
<b>4) ARSE 111</b>	5,00	11,99	14,12	33,33	83,34
<b>5) AURENY III</b>	1,20	4,38	5,17	8,50	42,00
<b>6) RES. M<sup>a</sup> ROSA</b>	1,20	4,38	5,17	6,10	22,00

Fontes: PVG: Lei Municipal n° 776/1998, Lei Municipal n° 1254/2003, Decreto Municipal n° 230/2007; Valores de Mercado: Caixa Econômica Federal/GIDURPM.

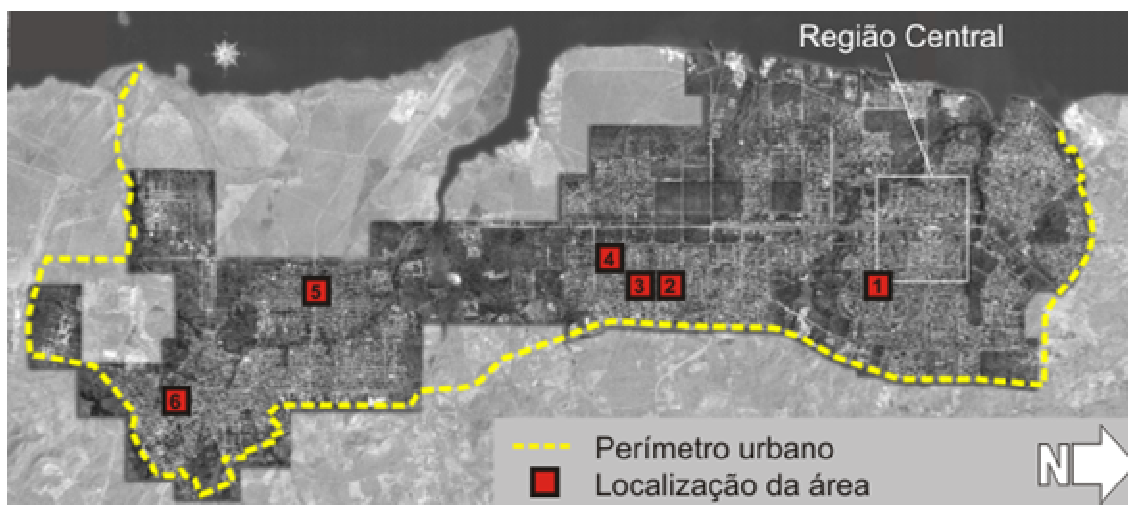


Figura 26: Mapa de localização das áreas descritas no Quadro 1.



Além da distância em relação ao centro urbano e equipamentos públicos, os padrões construtivos das habitações refletem visivelmente a diferenciação das camadas sociais que residem nessas áreas. Notam-se diferenças relativas às dimensões, padrão de acabamento, estado de conservação, melhorias, entre outros aspectos, constituindo áreas internamente homogêneas, mas diferenciadas entre si.



Foto 10: Vista de uma das ruas da ARSE 22, próxima do centro. (Fonte: AMARAL, 2009)



Foto 11: Vista de uma das ruas na *Área de Urbanização Prioritária II*. (Fonte: AMARAL, 2009)

## 2.7. Considerações

Conforme foi visto neste capítulo, o processo de ocupação territorial em Palmas evidencia a ação governamental construindo zonas urbanas diferenciadas, tanto do ponto de vista da estratificação social, como também do ponto de vista morfológico. Palmas reproduz um processo clássico, já verificado também na capital federal do país e descrito por Gouvêa:

“(...) o Poder Público agiu diretamente no processo quando removeu a população de menor renda para a periferia, deixando entre o centro mais valorizado e os novos núcleos, extensos espaços de terra à espera de valorização, agindo o governo por intermédio da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, de forma semelhante à iniciativa privada, usando sua prerrogativa de exclusividade das ações de planejamento urbano e monopólio das terras, como instrumento para a futura especulação imobiliária.” (GOUVÊA, 1995: 76)

O monopólio do Estado do Tocantins sobre as terras urbanas de Palmas é utilizado para a segregação social, por um lado, e para a especulação imobiliária, por outro. A primazia do lucro obtido a partir da renda da terra, ao invés de oferecer condições mais dignas aos cidadãos, independentemente de sua origem social, reproduz a lógica da acumulação capitalista, que tem o Estado como instrumento de poder. Em Palmas, verifica-se também a coincidência entre a Renda de Monopólio e a Renda Diferencial II, esta última associada a aspectos locacionais.

“O monopólio das terras ou imóveis pode ser exercido tanto pelo particular como pelo Estado. Em ambos os casos, o fato de concentrar na mão de uma ou de poucas pessoas, frações significativas da malha urbana, garante a estas as vantagens e o lucro suplementar proveniente das características excepcionais de seus imóveis. Características estas que podem ser adquiridas por meio de artifícios, como o estoque de terras à espera de valorização e implantação de equipamentos urbanos e/ou comunitários.” (GOUVÊA, 1995: 24-25)

Para Lefebvre (2001: 98), “(...) mesmo onde a separação dos grupos sociais não aparece de imediato com uma evidência berrante, surgem, ao exame, uma pressão nesse sentido e indícios de segregação. Revela sua dualidade constitutiva, o sentido político da segregação enquanto estratégia de classe, dissimulada por uma *racionalidade* discursiva.

Segundo Villaça (2001), trata-se de uma disputa para o controle do espaço urbano, na qual são utilizados mecanismos de natureza econômica, de natureza política e mecanismos ideológicos pela classe dominante. Para o autor, o que determina a segregação é a predominância (não necessariamente exclusividade), de uma classe mais do que outra numa determinada região. Observa que nessa disputa pelo espaço



há vencedores e vencidos. Para uns, a segregação é voluntária, enquanto para outros, como “(...) a segregação dos excluídos da periferia das metrópoles brasileiras seria uma segregação involuntária”. (VILLAÇA, 2001: 147)

Não se trata simplesmente de uma distribuição espacial das classes sociais decorrente do preço da terra, como evidenciam os diversos condomínios implantados nas periferias de grandes cidades. Antes, a segregação decorre da disputa pelo controle do tempo de deslocamento, numa perspectiva de apropriação diferenciada do produto do trabalho humano na transformação da natureza.

Para a reversão desse processo, o poder municipal tem papel preponderante, conforme a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade lhe outorgam. Para isso, a atualização anual da Planta de Valores Genéricos e a aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor Municipal são fundamentais. Também cumpre papel relevante o fortalecimento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, onde vários segmentos da sociedade poderão expressar-se formalmente, referenciando a ação do poder público municipal.

A teoria da renda da terra explica o sentido econômico do processo de segregação social verificado de forma tão acentuada em Palmas do Tocantins. O Estado tem desempenhado o papel de legitimador desse processo, ao mesmo tempo em que participa diretamente dele, tanto pela ação de controle do estoque de terras, possibilitado pelo monopólio que exerce sobre elas, como também pelo investimento de recursos públicos na valorização de áreas cuja comercialização irá proporcionar lucros suplementares decorrentes da renda diferencial.

Neste capítulo, observou-se que o poder público em Palmas tem favorecido a segregação social e a especulação imobiliária, impondo elevados custos de operação e manutenção à cidade, cujo ônus é lançado sobre o conjunto da sociedade e o lucro proporcionado pela *renda da terra* é compartilhado com os agentes do mercado imobiliário movidos pela acumulação de capital. No próximo capítulo, verificaremos o papel dos programas habitacionais no processo de ocupação territorial e como a produção habitacional tem sido utilizada para acentuar a segregação social e a especulação imobiliária.

# CAPÍTULO 3

## HABITAÇÃO E SEGREGAÇÃO SOCIAL

### 3.1. Programas habitacionais executados entre 2000 e 2008

Neste item, pretende-se oferecer um panorama da produção de habitações através dos programas habitacionais governamentais executados no período de 2000 a 2008. A partir dessa visão geral será possível perceber como a ação do Governo do Estado e do Governo Municipal tem acentuado a segregação social no território de Palmas e, ao mesmo tempo, tem favorecido a especulação imobiliária.

A produção de unidades habitacionais em Palmas pelo governo estadual e pelo governo municipal sempre foi muito dependente de repasses federais originários do Orçamento Geral da União. Além disso, a produção governamental de habitações sempre esteve bastante aquém da demanda existente, gerando oportunidades de negócios para o setor privado formal ou informal e, por outro lado, carência para as famílias com renda ou documentação insuficiente para participar desse mercado.

Desde a criação da cidade, o setor privado tem participação significativa na oferta de residências principalmente para os segmentos sociais de renda média e alta, inclusive para funcionários públicos estaduais e municipais. No segmento de menor renda, é comum a ocorrência da autoconstrução como forma de viabilizar o acesso à moradia, quando não são atendidos pelos programas habitacionais governamentais.

A Constituição Federal, em seu artigo 23, estabelece a “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” na promoção de “...programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (BRASIL, 1988) Atualmente a Política Nacional de Habitação estrutura-se tendo como elemento central o Sistema Nacional de Habitação, constituído pelos subsistemas de Habitação de Interesse Social e de Habitação de Mercado.

O Subsistema de Habitação de Interesse Social é voltado ao provimento de unidades habitacionais para população com renda familiar até três salários mínimos. Para atingir tal objetivo, em 2005, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para centralização e gerenciamento contábil dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). O FNHIS constitui-se ainda como instrumento de que o governo federal dispõe para incentivo junto aos Estados e Municípios à criação de fundos com o mesmo objetivo. O Subsistema de Habitação de Interesse Social dispõe de recursos onerosos e não onerosos provenientes do FGTS, do FAT e do OGU.

Para atuar no mercado privado de habitação, foi criado o Subsistema de Habitação de Mercado. Este amplia as formas de captação de recursos e estimula a participação de novos agentes resultando em maior oferta habitacional, dirigidas ao segmento da população não atendido pelo Subsistema de Habitação de Interesse Social. Participam deste Subsistema: os bancos, as cooperativas de crédito habitacional, companhias hipotecárias, companhias seguradoras e consórcios habitacionais e agentes.

Nos anos 2003 e 2004, foi realizado levantamento de informações para caracterizar o déficit habitacional no município. Segundo os dados, que resultaram no Cadastro Multifinalitário, o déficit habitacional era de 25.746 unidades habitacionais em 2004. Considerando a média de 3,43 moradores por domicílio (IBGE, 2008), a Prefeitura de Palmas calcula que oitenta e oito mil e trezentas pessoas residiam em condições inadequadas no município naquele ano.

Conforme mostra o quadro a seguir, segundo dados da Prefeitura Municipal de Palmas, aproximadamente 51,5% dessa demanda provêm de famílias com renda inferior ou igual a três salários mínimos, o que significa que para o atendimento desta parcela da população é necessária a produção de 13.260 unidades habitacionais. O levantamento considera como déficit habitacional os domicílios onde há coabitação, domicílios improvisados e cômodos alugados, cedidos e invadidos.

**Tabela 2 – Déficit Habitacional Urbano – Palmas/TO**

<b>FAIXA DE RENDA</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>% SIMPLES</b>	<b>% ACUMULADO</b>
ATÉ 3,00	13.250	51,5	51,5
3,01 A 6,00	6.174	24,0	75,5
MAIS DE 6,00	6.322	24,5	100
<b>TOTAL</b>	<b>25.746</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: CTM / Prefeitura Municipal de Palmas.

O quadro acima mostra ainda carência de habitações na faixa de renda superior a seis salários mínimos (24,5%) e, por último, na faixa de renda acima de três até seis salários mínimos (24%). Vale observar que esse perfil do déficit em Palmas difere do perfil do déficit habitacional brasileiro, que registra 11,8% para faixas de renda acima de cinco salários mínimos (BRASIL, 2004a: 45). Não foi possível descobrir as razões que explicam essa característica singular do perfil do déficit habitacional de Palmas. Constitui-se num assunto a ser pesquisado de forma mais detalhada.

Merece registro ainda o elevado número de domicílios *não ocupados* em Palmas, segundo dados de 2007 do IBGE, que apontam 8.849 (oito mil e oitocentos e quarenta e nove) em relação ao total de 57.929 (cinquenta e sete mil e novecentos e vinte e nove) domicílios particulares recenseados, representando 15,3%, dos quais apenas 499 correspondem a imóvel de uso ocasional. A existência de estoque de imóveis ociosos em contraste com a carência de moradias registrada no município sugere a existência de atividade especulativa também com unidades habitacionais prontas.

#### *Disponibilidade de terras*

Para o secretário municipal de desenvolvimento urbano e habitação, o fato do poder municipal não dispor de terras constitui-se em grande obstáculo para resolver o problema habitacional (AMARAL *et al*, 2006). Segundo o secretário, todas as quadras micro-parceladas são de propriedade particular. As áreas brutas, não micro parceladas, são de propriedade do Estado ou de particulares.

No município de Palmas, o fornecimento de energia elétrica, assim como o abastecimento de água e coleta de esgotos são serviços executados por concessionárias privadas, implicando em planejamento conjunto de ocupação das quadras, com oferta de infra-estrutura de acordo com a capacidade de investimento não só do poder público, mas também das concessionárias privadas.

Para o secretário, uma possibilidade de aproveitamento da infra-estrutura instalada é a ocupação de alguns lotes multifamiliares para construção de empreendimentos verticais. Como alternativa a Prefeitura Municipal considera a mudança de uso de áreas públicas municipais, destinadas a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, para possibilitar a construção de empreendimentos habitacionais.

A medida decorre da característica de alguns loteamentos que chegam a apresentar áreas com destinação institucional, incluindo área verde e equipamentos comunitários em percentual superior ao exigido pela legislação. Para possibilitar essa medida, aprova-se na Câmara Municipal um projeto de Lei desafetando a área selecionada, para que a Prefeitura possa conceder o uso para fins habitacionais.

Se, por um lado, a Prefeitura não consegue oferecer residências para famílias de renda baixa na região central, por outro lado, verifica-se a construção de inúmeros edifícios residenciais voltados ao atendimento da demanda proveniente do segmento de renda média. Esses empreendimentos são executados por diversas construtoras que conseguem adquirir terrenos no mercado imobiliário e incorporam o custo do terreno no preço de venda dos imóveis.



Foto 12: Edifícios habitacionais na ARSE 21, região central. (Fonte: AMARAL, 2009)

A região central da cidade vai sendo ocupada por estratos sociais mais altos e as unidades habitacionais apresentam características construtivas que evidenciam melhor técnica construtiva e materiais de acabamento com qualidade superior.



Foto 13: Habitações unifamiliares na ARSE 21, região central (Fonte: AMARAL, 2009)



Assim, a região vai se homogeneizando tanto do ponto de vista da estratificação social, como também em decorrência da estrutura física das edificações e dos espaços públicos que vão sendo construídos. Trata-se de uma região com disponibilidade de serviços públicos, estabelecimentos comerciais diversos, linhas de ônibus, pontos de taxi, bancas de revistas, supermercados e outras facilidades não encontradas com a mesma acessibilidade na região sul do município.



Foto 14: Edifícios em construção na ARNE 12, região central. (Fonte: AMARAL, 2009)

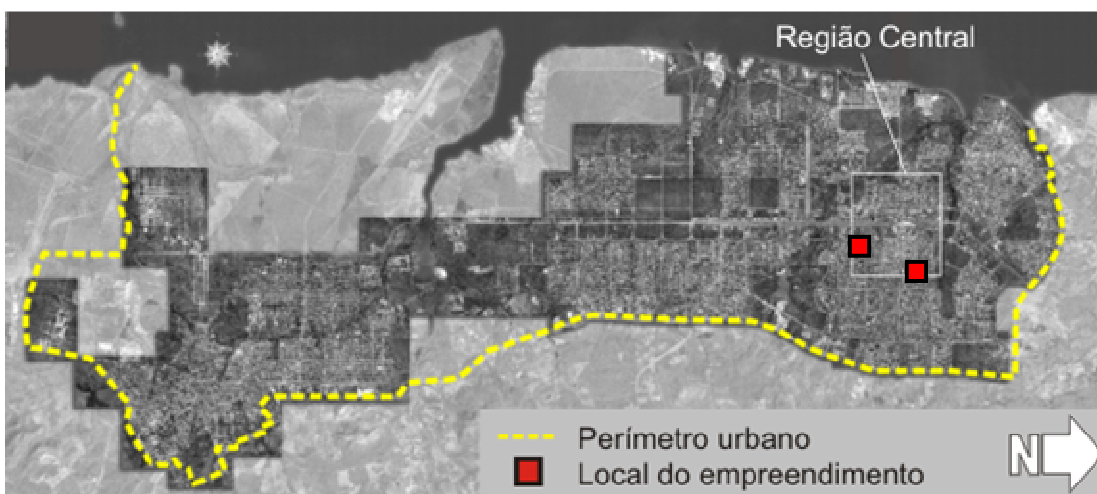


Figura 27: Localização dos edifícios apresentados nas fotos 12 e 14.

### *Programas Habitacionais em Palmas*

A produção de moradias para a população de renda familiar até três salários mínimos no município de Palmas foi sempre inferior à demanda, tendo resultado nos déficit habitacional revelado no Cadastro Multifinalitário. Uma das razões foi a inexistência de uma política habitacional municipal ou estadual e, conseqüentemente, a inexistência de recursos destinados para suprir a demanda crescente. As ações do governo estadual e do governo municipal sempre foram condicionadas à disponibilidade de recursos do Orçamento Geral da União, em que a participação dos poderes locais se restringisse ao mínimo indispensável previsto em lei.

No período de 2000 a 2004, a produção de moradias foi de 2.260 unidades, irrisória frente ao crescimento demográfico registrado nesses cinco anos. Nesse total, estão incluídas as unidades produzidas através dos programas Habitar Brasil – BID (900 unidades) e PAR (670 unidades), que serão examinados adiante. Em 2003 não se verificou a produção de qualquer unidade habitacional, exceto as já contratadas e registradas nos anos anteriores, resultando em média anual de 452 unidades por ano, no período de 2000 a 2004.

A partir de 2005, inicia-se uma retomada das operações imobiliárias, possibilitada pela introdução de nova sistemática determinada pela Resolução nº. 460/2004 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS). A Resolução nº. 460/2004 possibilita oferecer subsídio para construção de habitação para famílias com renda inferior a R\$ 1.500,00.

A medida do Conselho Curador do FGTS permitiu o enquadramento de pessoas que antes não dispunham de renda suficiente para financiar o custo total da unidade habitacional. Com essa possibilidade, foram firmados convênios entre a Caixa Econômica Federal, operadora do Programa Imóvel na Planta - FGTS, Prefeitura e Estado, com o propósito de desenvolver as denominadas Operações Coletivas, isto é, contratos de financiamento feitos individualmente (entre Caixa e Mutuário), tendo a Prefeitura ou o Estado como proponentes e agentes executores das obras, responsáveis pelo cadastramento das famílias, apresentação da documentação técnica para contratação e gestão das obras.

Tal operação possibilitou a retomada da produção habitacional para esse segmento social. “Das operações imobiliárias contratadas no ano passado, 93% foram destinadas a famílias de renda de até cinco salários-mínimos, na qual se concentra a maior fatia do déficit habitacional do país e do Tocantins”. (CEF, 2006)



Em 2006, foi intensificada a contratação entre Caixa Econômica Federal, Governo do Estado e Prefeitura Municipal de Palmas, para produção de moradias no Estado do Tocantins. A meta de 10.000 unidades habitacionais foi condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários do tesouro estadual e municipal, como aporte da contrapartida, para viabilizar a operação.

No município de Palmas, no período de 2000 a 2008, foram investidos, através de programas oficiais com recursos públicos (Programa Habitar Brasil - BID, Programa Morar Melhor, Programa de Arrendamento Residencial - PAR, Programa Habitação de Interesse Social, Programa Crédito Solidário, Programa Imóvel na Planta FGTS Associativo, Programa Imóvel na Planta FGTS – Operações Coletivas e Programa Pró-Moradia) aproximadamente R\$ 257.322.000,00 (duzentos e cinquenta e sete milhões e trezentos e vinte e dois mil reais), tendo sido construídas ou estando em fase de construção 11.313 unidades habitacionais.

O quadro a seguir apresenta o número de unidades habitacionais produzidas no município de Palmas, com recursos do OGU e FGTS, em parceria com o município ou estado, no período 2000-2008.

**Tabela 3 – Unidades habitacionais construídas ou em construção, por programas habitacionais, em Palmas, no período 2000-2008**

<b>PROGRAMA</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>TOTAL</b>
Morar Melhor	302	154	-	-	-	-	-	-	-	456
Habitar Brasil	-	900	-	-	-	-	-	-	-	900
Pró-Moradia	-	-	-	-	130	-	70	2679	1264	4.143
PAR	416	126	128	-	104	278	-	-	-	1.052
Imóvel na Planta - Ass.	-	-	-	-	-	128	241	76	128	573
Operações Res. 460	-	-	-	-	-	200	400	164	275	1.039
Hab. Interesse Social	-	-	-	-	-	40	-	-	60	100
Assentam. Precários	-	-	-	-	-	-	600	2.050	-	2.650
Crédito Solidário	-	-	-	-	-	-	200	100	100	400
<b>TOTAL</b>	<b>718</b>	<b>1.180</b>	<b>128</b>	<b>0</b>	<b>234</b>	<b>646</b>	<b>1.511</b>	<b>5.069</b>	<b>1.827</b>	<b>11.313</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal – GIDURPM, Inforger, 2009.

Nesse período analisado, foram construídas 1.900 habitações para o atendimento da população com renda entre três e seis salários mínimos, sendo 894 apartamentos e

158 casas executados através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e 784 apartamentos e 64 casas, através do Programa Carta de Crédito FGTS Associativo, este último destinado a empreendimento.

Os financiamentos individuais para construção de unidades habitacionais destinadas a famílias com renda superior a R\$ 4.900,00 não foram registrados no cômputo, pois não fazem parte do escopo desta pesquisa. Para essa faixa de renda familiar, são oferecidas outras linhas de crédito com taxas de juros mais elevadas e modalidades que permitem opções como aquisição de imóvel pronto, aquisição de materiais de construção, além de financiamento para aquisição de terreno e construção.

Com exceção dos empreendimentos do Programa de Arrendamento Residencial, cuja execução é condicionada à existência de infra-estrutura e equipamentos comunitários próximos, os demais empreendimentos ou unidades habitacionais têm sido implantados predominantemente nos extremos da área urbana (região sul da zona urbana, denominada Área Prioritária II). Tal característica será evidenciada mais adiante, quando se observar o mapa com a localidade em que estão sendo implantadas as unidades habitacionais construídas no período de 2000 a 2008, através dos programas habitacionais descritos a seguir.



Foto 15: Edifícios construídos através do Programa Imóvel na Planta FGTS. (AMARAL, 2009)

a) Programa de Arrendamento Residencial - PAR

Os primeiros empreendimentos habitacionais realizados em Palmas através do Programa de Arrendamento Residencial datam de 2000. A partir de um convênio firmado com o município e levantamento da demanda, a Caixa Econômica Federal encarregou-se da escolha do terreno e gestão das obras, cabendo ao município a apresentação do cadastro de interessados nas unidades habitacionais. Nessa ocasião, o custo do terreno permitiu viabilizar o empreendimento na quadra ARSE 33, próxima ao centro e vizinha à Escola Técnica Federal de Palmas.

Após a seleção dos candidatos, foram firmados os contratos de arrendamento dos imóveis com duração de 180 meses. Após a entrega do imóvel, os arrendatários passaram a pagar a taxa mensal de 0,7 % sobre o valor de custo do imóvel e taxa de despesas de condomínio. Ao se completar quinze anos de ocupação regular do imóvel, o arrendatário terá a opção de aquisição do imóvel, sendo prevista a inexistência de resíduo a saldar. No caso do arrendatário mudar de cidade, poderá transferir o crédito do pagamento efetuado para abatimento do valor do imóvel a ser ocupado, caso no local de destino haja disponível outro imóvel do PAR.



Figura 28: Vista parcial da região central de Palmas com indicação da localização das quadras ARSO 42 e ARSE 33, onde foram construídos empreendimentos através do PAR (Fonte: Imagem de satélite obtida do *Google Earth*, em 23/02/2009, editada pelo autor).

A simplificação dos procedimentos para cadastro e contratação tornou o PAR um programa bastante solicitado no município, uma vez que as taxas pagas pelo arrendatário são inferiores ao valor de aluguel de imóveis semelhantes. Inicialmente os empreendimentos foram destinados ao público com renda até seis salários mínimos e, a partir de 2002, direcionados para o público com renda até quatro salários mínimos. Neste caso a taxa de arrendamento é de 0,5% do valor de custo.

O programa prevê especificações mínimas de acabamento e área útil, além de estabelecer número mínimo de cômodos (dois quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço). Em pesquisa pós-ocupação realizada junto aos arrendatários de diversos empreendimentos, observou-se que um dos atrativos do Programa é o valor da taxa de arrendamento mensal, acrescida de taxa de despesas de condomínio, mais baixa que o valor de aluguel para unidades habitacionais (UH) oferecidas no mercado imobiliário com mesmo padrão e localização equivalente. Tal fato decorre da seleção mais rigorosa dos locais a serem implantados os empreendimentos, sendo pré-requisitos a existência de infra-estrutura e serviços públicos no entorno.



Foto 16: Vista do Residencial Rio Tocantins, construído através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR na quadra ARSO 42, para famílias com renda até 4 S.M. (AMARAL, 2008).

Para viabilizar o programa em Palmas foi adotada tipologia de habitação multifamiliar com a implantação de condomínios verticais em edifícios constituídos de 16 apartamentos, em quatro pavimentos sem elevador e sistema construtivo de alvenaria estrutural com blocos cerâmicos. Desta forma, foram obtidos custos de construção e

manutenção mais baixos. Entre os anos 2000 e 2005, foram construídos os empreendimentos discriminados no quadro a seguir.

**Tabela 4 – PAR: Empreendimentos executados no período de 2000 a 2008**

<b>Empreendimento</b>	<b>Localidade</b>	<b>Ano Contrato</b>	<b>Nº de UH</b>	<b>Valor do investimento*</b>	<b>Valor da UH (R\$)</b>
Bosque dos Jatobás	ARSE 72	2000	192	3.835.236,48	19.975,19
Morada dos Ipês	ARSE 33	2000	112	2.232.446,72	19.932,56
Porto Seguro	ARSE 33	2000	112	2.230.477,70	19.734,48
Portal da Serra	ARSE 62	2001	126	2.486.544,48	19.914,98
Morada do Sol	ARSE 82	2002	128	2.834.227,20	22.142,40
Rio Tocantins	ARSO 42	2004	56	1.428.000,00	25.500,00
Águas Claras	ARSO 121	2004	48	1.223.895,84	25.497,83
Morada do Sol II	Taquaralto	2005	158	3.920.144,32	24.811,04
Areia Branca	ARSO 121	2005	24	671.977,68	27.999,07
Rio Vermelho	ARSO 121	2005	24	671.977,68	27.999,07
Terra Roxa	ARSO 121	2005	48	1.343.639,04	27.992,48
Serra Verde	ARSO 121	2005	24	671.977,68	27.999,07
<b>TOTAL</b>			<b>1.052</b>	<b>23.550.544,82</b>	

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2007. (Valores não atualizados monetariamente)

Como mostra o quadro anterior, a partir do ano 2004, os empreendimentos foram executados em áreas mais distantes da região central da cidade, apesar da ocorrência de diversas áreas vazias mais próximas. Ao mesmo tempo, verificou-se o aumento do custo médio das unidades habitacionais de R\$ 22.142,40 para aproximadamente R\$ 28.000,00, entre 2002 e 2005, representando um aumento de 26,4% no período. Tal fato é indicativo de que, apesar da implantação das unidades habitacionais em localidades mais distantes, ainda assim não foi possível conter a elevação de custos das unidades, sendo o custo do terreno um fator significativo na elevação dos custos das unidades, segundo dados da Caixa Econômica Federal.

Como consequência da elevação de custos de produção das unidades habitacionais e em razão da limitação da capacidade de comprometimento da renda familiar, a abrangência do público-alvo do Programa de Arrendamento Residencial foi prejudicada e desde 2006 não são viabilizados outros empreendimentos habitacionais através do Programa de Arrendamento Residencial. Reforçando a hipótese apresentada, os empreendimentos só se viabilizam em áreas cada vez mais distantes



do centro da cidade, acentuando o processo de segregação social provocado pela especulação imobiliária, contrariando, neste caso, a diretriz do programa de dar preferência para áreas localizadas próximas à região central da cidade, onde se concentram as ofertas de emprego e os equipamentos e serviços públicos.



Foto 17: Vista parcial do Residencial Morada do Sol II, executado através do PAR para famílias com renda de três salários mínimos. (Fonte: AMARAL, 2005)

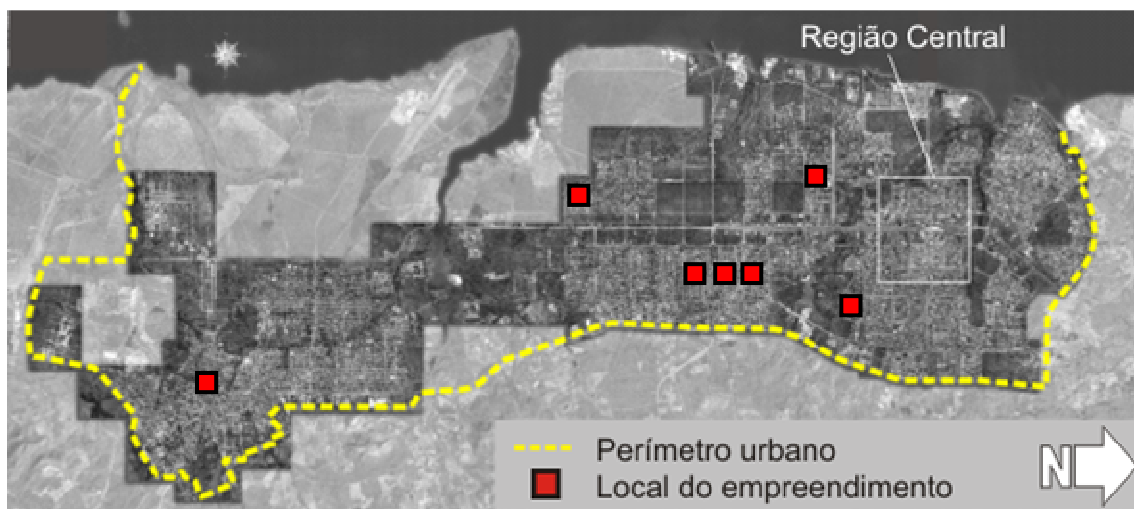


Figura 29: Localização de empreendimentos do PAR.



Foto 18: Vista de área interna do Residencial Portal da Serra (Fonte: Arquivo GIDURPM, 2002)



Foto 19: Residencial Morada dos Ipês, na ARSE 33 (Fonte: Arquivo GIDURPM, 2001)

b) Programa Morar Melhor

Criado em 1998 pelo governo federal, o Programa Morar Melhor vigorou até 2004. Com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) repassados ao Estado do Tocantins e a Prefeitura de Palmas, o Programa era direcionado às famílias com renda até três salários mínimos, sendo exigida a regularidade jurídica do lote, isto é, o registro do imóvel em nome do beneficiário. Dentre os requisitos, constavam o acesso ao lote por via pública, energia elétrica, abastecimento de água e solução adequada de esgotamento sanitário.

Através do Programa Morar Melhor, foram executadas 456 (quatrocentas e cinquenta e seis) residências térreas distribuídas em diversas regiões da cidade. O quadro a seguir descreve os empreendimentos realizados, localidade, o número de unidades construídas e o valor de cada contrato de repasse.

As unidades habitacionais foram construídas para atender a demanda decorrente de ocupações, concentradas principalmente na região dos Jardins Aurenny, extremo sul da área urbana (ocupação prevista depois de concluídas as quatro fases anteriores definidas no PDUP), e Vila União, bairro localizado na região norte (correspondente a terceira fase de ocupação).

**Tabela 5 – Programa Morar Melhor: empreendimentos executados**

<b>Executor</b>	<b>Localidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de UH</b>	<b>Valor do investimento* (R\$)</b>
Estado do TO	ARNO 42, 72 e 73	2000	129	926.236,65
Estado do TO	Jd. Aurenny, Bela Vista, Sol Nascente, Morada do Sol	2000	173	1.273.752,08
Estado do TO	Jd. Aurenny, Bela Vista, Sol Nascente, Morada do Sol	2001	114	826.512,21
PM Palmas	Jardim Aurenny	2001	20	148.149,64
PM Palmas	Jardim Aurenny	2001	20	145.966,67
<b>TOTAL</b>			<b>456</b>	<b>3.320.617,25</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2007. (Valores não atualizados monetariamente)

Apesar da existência de quadras desocupadas situadas nas regiões correspondentes às duas primeiras fases de ocupação do solo urbano previstas no Plano Urbanístico Básico, os governos do Estado e do Município optaram pela consolidação das ocupações em áreas mais distantes do centro.

Conforme exposto anteriormente, o Estado do Tocantins é o principal detentor de glebas e lotes urbanos não ocupados em Palmas e comercializa essas áreas através



da empresa ORLA S/A, cuja oferta é realizada através de leilão público, com fixação de lance mínimo. O resultado do processo adotado tem sido a aquisição dos lotes pelos interessados que dispõem de maior capacidade de pagamento e, conseqüentemente, a exclusão dos segmentos sociais de renda mais baixa.

Atualmente, em razão da inexistência de qualquer instrumento jurídico para reverter esse quadro, tanto as unidades habitacionais executadas pelo poder estadual como as executadas pelo poder municipal vêm sendo implantadas em localidades além das glebas urbanas vazias melhor localizadas. Estas servem para atender à especulação imobiliária, quando não são destinadas aos segmentos sociais com renda superior, capazes de pagar o preço de mercado do terreno.

Às famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos são oferecidas alternativas em locais com pouca infra-estrutura, distantes do centro onde se concentram os postos de trabalho e com sistema de transportes precário, com pontos de parada distantes, obrigando os usuários a caminharem centenas de metros em vias sem qualquer pavimentação, sem passeio público, gerando o desconforto do sol inclemente, das chuvas torrenciais ou, ainda, riscos de acidentes à noite.



Foto 20: Casa construída pelo Governo do Estado no Jardim Aurenny, através do Programa Morar Melhor, em 2001. (Fonte: AMARAL, 2009).



Foto 21: Vista aérea de quadras na Vila Aurenny (Fonte: Google Earth, 2009)

Evidencia-se a homogeneização da região através da construção de uma uniformidade morfológica de espaços públicos e privados, fortemente influenciada pelos poderes públicos. Essa uniformidade tem características marcadas pela precariedade dos espaços públicos e pelas restrições econômicas presentes na vida das famílias. Apesar disso, observa-se que o cuidado com a arborização é presente no interior dos lotes individuais, mas ausente nos logradouros públicos, revelando a desatenção de ações do poder público para melhorar o conforto ambiental.

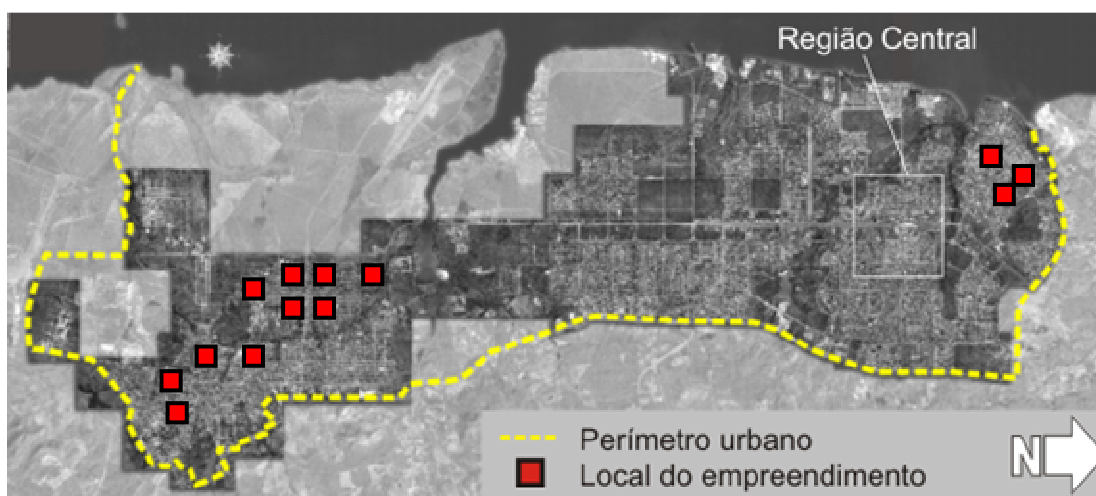


Figura 30: Localização de empreendimentos executados pelo Programa Morar Melhor.

c) Programa Habitação de Interesse Social - PHIS

Lançado em 2005, o PHIS substituiu o programa Morar Melhor, atendendo o mesmo segmento da população, isto é, público com renda familiar até três salários mínimos, que não disponha de outro imóvel nem tenha recebido benefício semelhante anteriormente. Este programa é operado com recursos do Orçamento Geral da União, repassados aos estados e municípios através de emendas parlamentares ou orçamento programático do Ministério das Cidades, com seleção de cartas-consultas apresentadas pelos proponentes.

As unidades habitacionais estão sendo construídas em quadras da região sul e também em uma quadra da região norte. Na quadra 1304 Sul, serão construídos edifícios multifamiliares com objetivo de melhor aproveitar a área disponível e obter maior adensamento. A região onde estão sendo construídas as unidades corresponde à quarta fase de ocupação prevista no plano urbanístico original. Embora esteja situada mais próxima que a Área de Urbanização II, onde se localiza, por exemplo, o Jardim Taquari, entre outros, há que se registrar a existência de quadras mais próximas desocupadas. Acentua-se a concentração de famílias com renda até três salários mínimos em quadras situadas mais distantes do centro e favorece a valorização das quadras mais próximas do centro.

**Tabela 6 – Programa Habitação de Interesse Social: empreendimentos executados ou em execução**

<b>Executor</b>	<b>Localidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Valor do investimento* (R\$)</b>
Prefeitura	ARSE 152 e Taquari	2005	40	667.300,41
Prefeitura	Vários locais	2008	60	1.036.980,00
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>	<b>1.704.280,41</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2009. (Valores não atualizados monetariamente)

O programa tem como objetivo oferecer acesso à moradia para famílias residentes nas áreas urbanas e rurais. O público alvo é a faixa da população com renda familiar até três salários mínimos, ou seja, sem condições de arcar com prestações de financiamento habitacional. Trata-se de programa de repasse (não oneroso) de recursos do Orçamento Geral da União e, conforme Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, requer a contrapartida de recursos do tomador de recursos (5% se for o município e 10% se for o Estado).



Há exigência de que os lotes sejam regularizados e registrados em nome do (a) chefe de família. É aceita declaração do chefe do poder público municipal de que a família reside há mais de cinco anos no lote para fins de enquadramento jurídico. Os lotes devem dispor de acesso por via pública, abastecimento de água, energia elétrica e solução adequada de esgotamento sanitário.



Foto 22: Unidades habitacionais entregues à população na ARSE 132. (AMARAL, 2009)

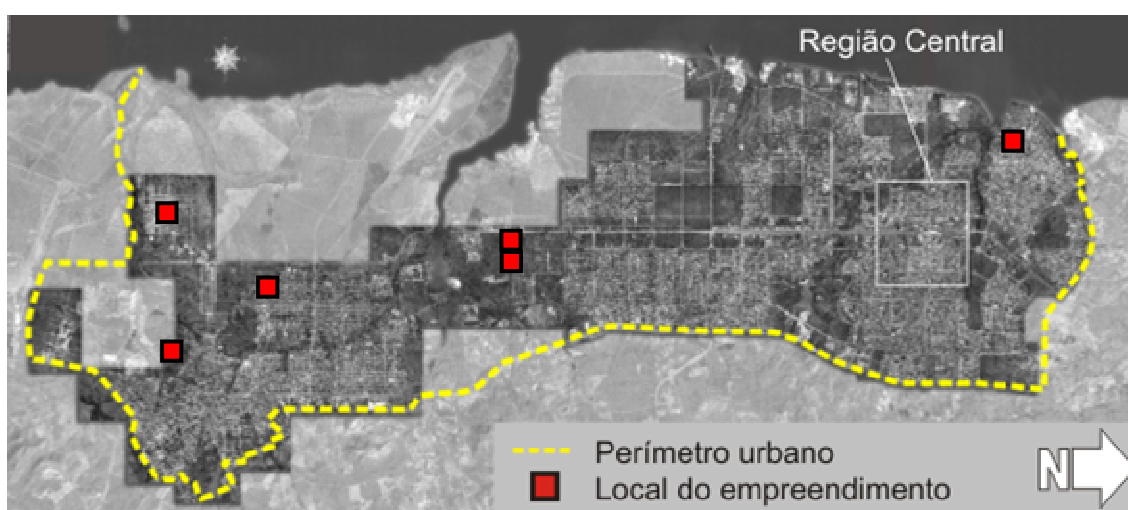


Figura 31: Localização dos empreendimentos em Palmas, através do Programa Habitação de Interesse Social.

d) Habitar – Brasil / BID

O Programa Habitar Brasil - BID (HBB) foi criado em 1999. A fonte de recursos do programa HBB é constituída de empréstimo que a União contraiu junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (60%) e recursos originários do Tesouro Nacional (40%). Embora o empréstimo constitua recurso oneroso à União, não há ônus ao município selecionado nem às famílias beneficiadas, exceto a contrapartida mínima obrigatória de 5 % com a qual o município participa.

No Tocantins o programa HBB foi implantado nos municípios de Palmas e Araguaína. Em Palmas resultou na capacitação de dezenas de profissionais da administração municipal, na aquisição de equipamentos de informática, “softwares” e fotos aéreas e imagens de satélite que resultaram no Sistema de Informações Georreferenciadas - SIG Palmas, disponível na página da Prefeitura na internet. Resultou ainda na urbanização do Setor Santa Bárbara, com a construção de 900 residências, infra-estrutura e equipamentos comunitários no extremo sul da área urbana, ocupada anteriormente por abrigos precários de lona plástica, madeira e latas, sem redes de infra-estrutura nem saneamento básico, conforme quadro abaixo:

**Tabela 7 – Investimentos do Programa HBB em Palmas, por tipo de despesa**

<b>Ações</b>	<b>Período</b>	<b>Valor do investimento* (R\$)</b>
Desenvolvimento Institucional (DI)	2001-2007	1.771.234,92
Projetos + Terreno + Habitação (UAS)	2001-2006	4.596.711,46
Equipamentos Comunitários (UAS)	2001-2008	1.588.961,62
Infra-estrutura (UAS)	2001-2008	3.683.727,94
Desenvolvimento Comunitário (UAS)	2001-2007	724.150,81
<b>TOTAL</b>		<b>12.364.786,75</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2007. (Valores não atualizados monetariamente)

Tendo como principal objetivo o fortalecimento institucional das prefeituras, através do subprograma Desenvolvimento Institucional (DI), o programa possibilitou a capacitação de equipes multidisciplinares compostas por funcionários de várias secretarias, oferecendo-lhes treinamento, recursos materiais e tecnológicos necessários para a elaboração de políticas de desenvolvimento urbano e políticas habitacionais com foco nas habitações precárias e ocupações irregulares.

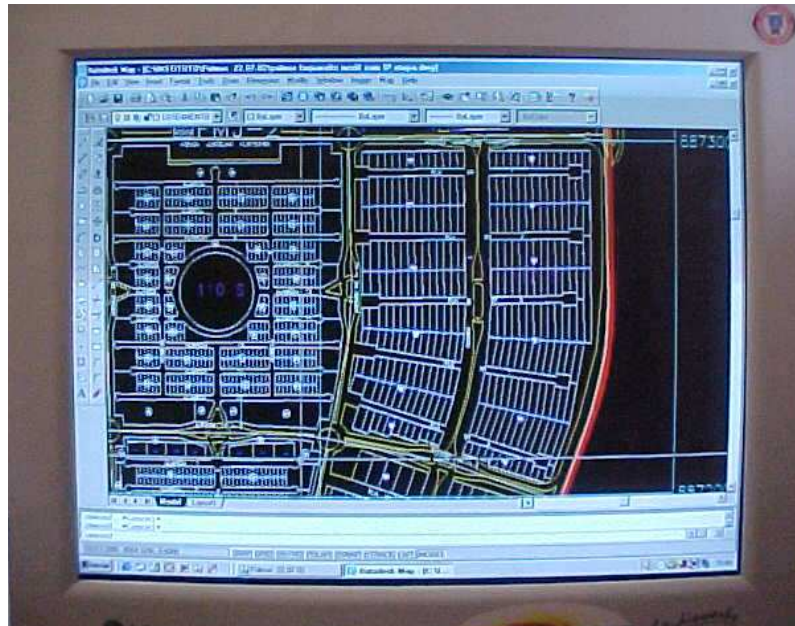


Foto 23: Imagem de plantas digitalizadas para o Sistema de Informações Georreferenciadas – SIG Palmas. (Fonte: GIDURPM, 2004)

Através do subprograma denominado Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), foi executada a implantação de projeto de urbanização em assentamento irregular existente no Setor Santa Bárbara, incluindo construção de casas, implantação de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários.



Foto 24: Vista parcial da área de ocupação antes da intervenção (Fonte: GIDURPM, 2002)



Em razão da limitação de recursos não permitir a execução de todas as ações previstas, devido ao rápido aumento do número de famílias (de 250 para 900) que se instalaram na área antes da intervenção, foi realizada assembléia com os moradores, onde se decidiu pela realização de mutirão para construção das unidades, como forma de viabilizar o atendimento de todas as famílias ali instaladas, uma vez que a Prefeitura alegava não dispor de recursos para elevar sua contrapartida.

A partir dessa decisão, foi contratada empresa de consultoria para viabilizar a gestão do processo de construção das unidades com a participação da comunidade local. Foram formados dois grupos: o primeiro, responsável pela produção de componentes de concreto (blocos, vigotas, lajotas e telhas); o segundo, responsável pela construção das casas. Buscou-se a participação de um membro de cada família em algum tipo de atividade, como forma de incentivar o relacionamento social entre os moradores. Ao longo do processo, foram realizados diversos cursos de capacitação na área da construção civil, culinária e artesanato, assim como palestras com temas relacionados à educação ambiental, geração de renda e organização comunitária.



Fotos 25 e 26: Grupos de moradores produzindo blocos de concreto em instalação montada no interior da área do empreendimento. (Fonte: AMARAL, 2004)



Foto 27: Estoque de blocos produzidos para abastecer as equipes de construção de unidades habitacionais (AMARAL, 2004).



Foto 28: Produção de telhas por moradores a serem beneficiados através do Programa HBB. (AMARAL, 2004)



Foto 29: Vista parcial após intervenção, através do Programa HBB. (AMARAL, 2009)

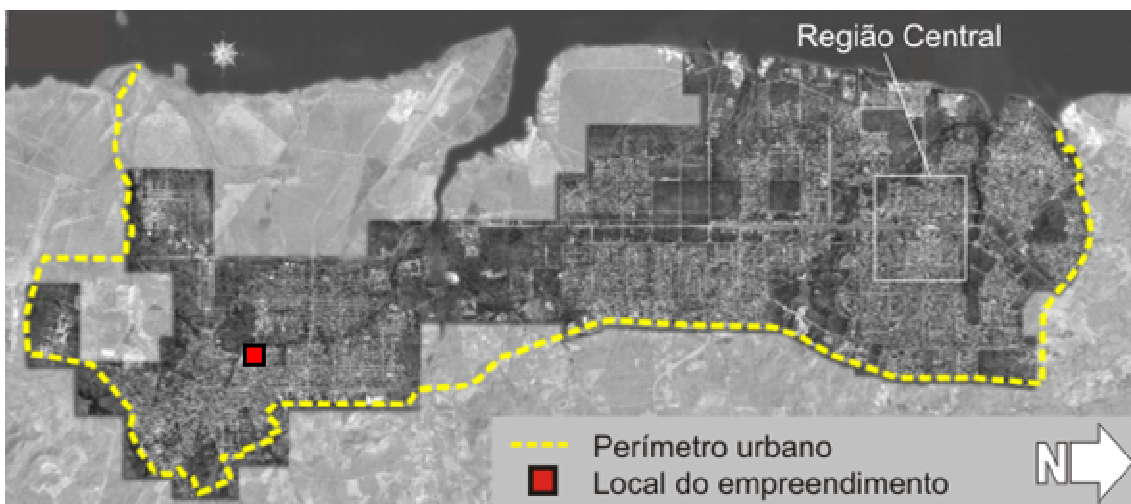


Figura 32: Localização do empreendimento realizado através do Programa HBB.

Um dos resultados do Programa Habitar Brasil – BID (HBB) foi a consolidação da ocupação irregular localizada no denominado Setor Santa Bárbara, adjacente ao bairro Taquaralto. A construção de 900 moradias no Setor Santa Bárbara demandou a implantação de equipamentos comunitários (centro de educação infantil, unidade básica de saúde, posto policial, centro de geração de renda e centro de armazenamento e prensagem de materiais recicláveis) e infra-estrutura urbana básica



(redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica e de iluminação pública, sistema de drenagem de águas pluviais e pavimentação das vias públicas). Ainda possibilitou a recuperação ambiental da área, envolvendo a comunidade de moradores a partir da discussão de temas relacionados à geração de renda e educação sanitária e ambiental.



Fotos 30 e 31: Unidade de Saúde e Base da PM, respectivamente. (AMARAL, 2007)



Fotos 32 e 33: Centro de Armazenamento e Prensagem (onde são processados por moradores materiais para reciclagem) e Centro de Geração de Renda (onde são ministrados cursos diversos e executados trabalhos para geração de renda). (AMARAL, 2007)

A intervenção na área de ocupação do Loteamento Santa Bárbara através do Programa Habitar Brasil possibilitou uma sensível melhoria das condições de habitabilidade e salubridade aos moradores.

Entretanto, há que se registrar que o empreendimento acentuou o processo de concentração de população de baixa renda na extremidade sul da área urbana de Palmas não só pelas 900 unidades ali implantadas, mas pelo fato de ter-se tornado um pólo de atração de outras famílias com renda baixa que construíram suas casas nas imediações daquele setor, muitas vezes sem qualquer assistência técnica e em locais desprovidos de infra-estrutura.

e) Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

Este Programa possibilita a execução de diversas ações para atender às populações com renda até três salários mínimos, com objetivo de melhorar as condições de habitabilidade no local onde estão assentadas, estando incluída a possibilidade de remanejamento e realocação se o local do assentamento for impróprio para habitação ou não for passível de regularização fundiária. O gestor do programa é o Ministério das Cidades e a fonte de recursos é o Orçamento Geral da União, sendo exigida contrapartida do ente proponente.

Através deste Programa, a Prefeitura e o Estado estão executando a construção de unidades habitacionais em diversas áreas de Palmas, verificando-se uma concentração na Área de Urbanização Sul.

Os limites de investimento por família, estabelecidos na época de contratação, são:

- a) R\$ 23.000,00 para ações de urbanização e construção habitacional horizontal;
- b) R\$ 27.600,00 para ações de urbanização e construção habitacional vertical;
- c) R\$ 11.000,00 para ações de urbanização;

No quadro a seguir são relacionadas ações contratadas e o número de unidades habitacionais construídas ou em construção. O ano indicado refere-se à data de contratação, não significando que tenham sido concluídos no mesmo ano. O quadro evidencia a implantação de unidades habitacionais predominantemente na região sul da zona urbana, em áreas sem infra-estrutura, razão pela qual o Estado está destinando parte do investimento de R\$ 14.221.098,47 para essas áreas.

**Tabela 8 – Programa Urbanização de Assentamentos Precários**

<b>Executor</b>	<b>Localidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Valor do Investimento*</b>
Prefeitura	ARSE 132	2006.	600	R\$ 12.393.971,86
Prefeitura	ARSE 131/132, ARNE 54	2007	1.265	R\$ 25.000.000,00
Estado	Setor Irmã Dulce, Setor União Sul e Jardim Taquari	2007	255	R\$ 14.221.098,47
Prefeitura	Setor Irmã Dulce, Setor União Sul e Jardim Taquari	2007	530	R\$ 10.506.770,29
<b>TOTAL</b>			<b>2.650</b>	<b>R\$ 62.121.840,62</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2008. (Valores não atualizados monetariamente)

O Programa possibilitou o poder municipal executar a remoção de centenas de famílias que ocupavam diversas áreas da cidade em habitações precárias, geralmente instaladas em áreas públicas. Do total de 2.650 unidades construídas através desse programa, 1.625 unidades (61%) foram ou estão sendo construídas nas quadras ARSE 131 e ARSE 132, 120 unidades (4,5%) estão sendo construídas na ARNE 54, 120 unidades (4,5%) nos distritos de Buritirana (40) e Taquaruçu (80). As 785 demais unidades, que representam 30% do total, estão sendo construídas na Área de Urbanização II.

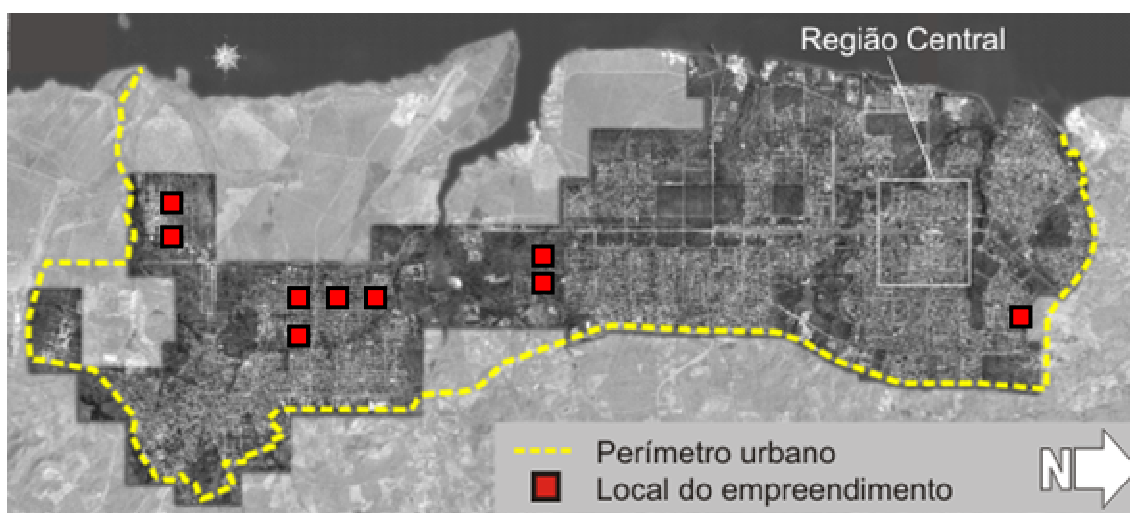


Figura 33: Localização dos empreendimentos.



Foto 34: Vista parcial de empreendimento recém entregue à população, realizado através do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. (Foto: AMARAL, maio de 2009)

f) Imóvel na Planta - Recursos FGTS ou CAIXA

Através deste programa as unidades residenciais são financiadas pelo seu *preço de mercado*. Em busca de maior margem de lucro possível, as construtoras que atuam no segmento da construção civil em Palmas procuram oferecer imóveis com boa localização e acabamento que lhes possibilite alcançar preço final mais elevado.

Como resultado, o programa tem favorecido um segmento da população com renda familiar predominantemente superior a cinco salários mínimos. A partir de 2005, foram produzidas 573 unidades localizadas em áreas com toda infra-estrutura e próximas aos equipamentos urbanos já existentes.



Foto 35: Residencial Tom Jobim, financiado pela CAIXA através do Programa Imóvel na Planta (Fonte: AMARAL, 2009)

A viabilidade dos empreendimentos está diretamente relacionada a maior capacidade de pagamento do público atendido, disposto a residir em área mais próxima da região central, dotada de infra-estrutura e próxima de equipamentos de educação, saúde, cultura e lazer, entre outros. A diferença entre o preço de venda estabelecido no mercado e o custo de produção das unidades habitacionais viabiliza os ganhos decorrentes da renda diferencial. Nesse caso, tanto a *Renda Diferencial I*, decorrente do emprego de tecnologias que possibilitam a redução de custos e maior velocidade de produção, como também a *Renda Diferencial II*, proporcionada pela incorporação de externalidades produzidas socialmente, como infra-estrutura e equipamentos urbanos, além do aproveitamento mais intenso do terreno.

g) Imóvel na Planta FGTS – Operações Coletivas (Resolução 460)

A Resolução nº. 460/2005 do Conselho Curador do FGTS possibilitou o subsídio ao financiamento habitacional com recursos do FGTS para famílias com renda até cinco salários mínimos. Essa decisão possibilitou atender um segmento da população que antes não era alvo das políticas habitacionais, as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos.

Com a participação do Estado e da Prefeitura, como entidades organizadoras, e o aporte de recursos do tesouro estadual ou municipal, respectivamente, complementando o valor relativo ao custo da obra e financiável, muitas famílias com renda até três salários mínimos puderam ser beneficiadas. Viabilizou-se, dessa forma, a ampliação da oferta de unidades habitacionais para esse segmento da população, em que se verifica o maior percentual do déficit habitacional do município.

O quadro a seguir descreve os empreendimentos executados, o número de unidades habitacionais produzidas e a localidade em que foram implantados.

**Tabela 9 - Programa Imóvel na Planta – Operações coletivas**

<b>Empreendimento</b>	<b>Localidade</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº de unidades</b>	<b>Valor do investimento* (R\$)</b>
Conjunto Amazonas	Jardim Taquari, Quadras T22 e T32	2005	200	2.700.000,00
Loteamento Jardim Taquari	Jardim Taquari, Quadras T20 e T21	2005	100	1.349.500,00
Loteamento Jardim Taquari II	Jardim Taquari, Quadras T30 e T31	2005	100	1.349.500,00
Residencial Villa Rica	Aureny III	2006	200	3.329.348,00
<b>TOTAL</b>			<b>600</b>	<b>8.728.348,00</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2007. (Valores não atualizados monetariamente)

Observa-se que todos os empreendimentos foram implantados na Área Urbanizável II, nos loteamentos Jardim Taquari ou no Jardim Aureny III. Neste último, foram entregues apartamentos em edifícios, não sendo verificada a preocupação em oferecer espaços condizentes com os hábitos dos beneficiários. Também não se verifica qualquer cuidado além do espaço delimitado pelas paredes da unidade habitacional. O resultado é um espaço extremamente pobre e pouco acolhedor, em que as áreas externas não compensam as reduzidas dimensões internas dos



apartamentos, sem qualquer cuidado paisagístico que possa minimizar a inclemência do sol e das chuvas. A produção de um elevado número de unidades habitacionais em prazo pretensamente curto condenou diversas famílias a residirem em edifícios que mais se assemelham a alojamentos, cercados de pó, no período seco, e de lama, no período das chuvas. A foto abaixo mostra a implantação de um conjunto habitacional no Jardim Aurenny III.



Foto 36: Vista aérea do Residencial Vila Rica. (Fonte: *Google Earth*, maio de 2009)

Além da concentração de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda na Área de Urbanização II, distante do centro, e da precariedade dos espaços internos e externos oferecidos, registra-se a execução repetitiva de uma única tipologia de edifício multifamiliar carente de cuidados com o conforto térmico, com o conforto acústico e com a privacidade de seus moradores, cujos problemas são agravados pela implantação descuidada em relação à incidência solar.

Esse processo resulta num vetor de homogeneização desse espaço que se contrasta com as áreas mais centrais da cidade e as valoriza, ressaltando suas vantagens locais, produzidas socialmente, mas incorporadas ao preço dos imóveis pelo empreendedor imobiliário, que amplia sua margem de ganhos sobre o custo das unidades e, ao mesmo tempo, com apoio do poder público, segrega a população de menor renda.



Foto 37: Residencial Vila Rica, construído no Jardim Aurenny III (Fonte: AMARAL, 2009)



Foto 38: Vista parcial da área interna do Residencial Vila Rica (Fonte: AMARAL, 2009)



#### h) Crédito Solidário

Através do Programa Crédito Solidário, estão sendo concluídas 400 casas na quadra 1306 Sul em regime de mutirão organizado pelas sociedades civis Comunidade Kolping e Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia (SALM), integrantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), cada uma responsável por 200 unidades.

Os terrenos foram doados pelo Estado após longo processo de luta comunitária, em que várias famílias chegaram a ser removidas por tropas policiais, alguns anos antes. Nesse empreendimento, em execução sob a coordenação da SALM e da Comunidade Kolping, a Prefeitura de Palmas presta assistência técnica às entidades.

Entre os empreendimentos executados desde 2000, este pode ser considerado diferenciado por dois aspectos principais: primeiro, está sendo implantado em área relativamente melhor localizada que os demais; segundo, resulta de um forte movimento social que ganhou as ruas e espaço na imprensa local. Possivelmente, o êxito obtido na localização está associado à forte mobilização de famílias sem moradia, favorecendo uma negociação com o Estado e a Prefeitura.



Foto 39: Construção de casas na quadra 1306 Sul, através do Programa Crédito Solidário (AMARAL, 2009)



bruta entre três e cinco salários mínimos, no caso de municípios integrantes de regiões metropolitanas e capitais estaduais. Nos demais municípios, apenas 20% dos beneficiários podem ter renda familiar entre três e cinco salários mínimos.

Algumas características distinguem o Programa Crédito Solidário dos demais programas de repasse ou de financiamento, entre as quais merece destaque:

- a) não incidência de juros na operação;
- b) possibilidade de contratação com entidades da sociedade civil.

A forma de execução da obra é de livre escolha dos beneficiários finais, supervisionada por assistência técnica, entre as seguintes alternativas: autoconstrução, mutirão ou administração direta, com contratação de profissionais ou empresas para execução de serviços que demandem especialização. O prazo de construção varia de 4 a 18 meses e o prazo de amortização é limitado a 240 meses, compreendendo os prazos de execução e de amortização.

O processo escolhido pelas entidades foi o mutirão, com assistência técnica proporcionada através de outros programas de repasse de recursos públicos do Orçamento Geral da União e o apoio da Prefeitura Municipal de Palmas.

Na mesma quadra (1306 Sul) outras unidades estão sendo executadas através de outros programas, em razão de que nem todas as famílias cadastradas pelo MNLM enquadram-se nos requisitos do Programa Crédito Solidário. Com isso, procurou-se atender à diversidade de situações observadas no cadastro de famílias procurando assegurar o maior número possível de beneficiários e preservar laços familiares, sociais e culturais.

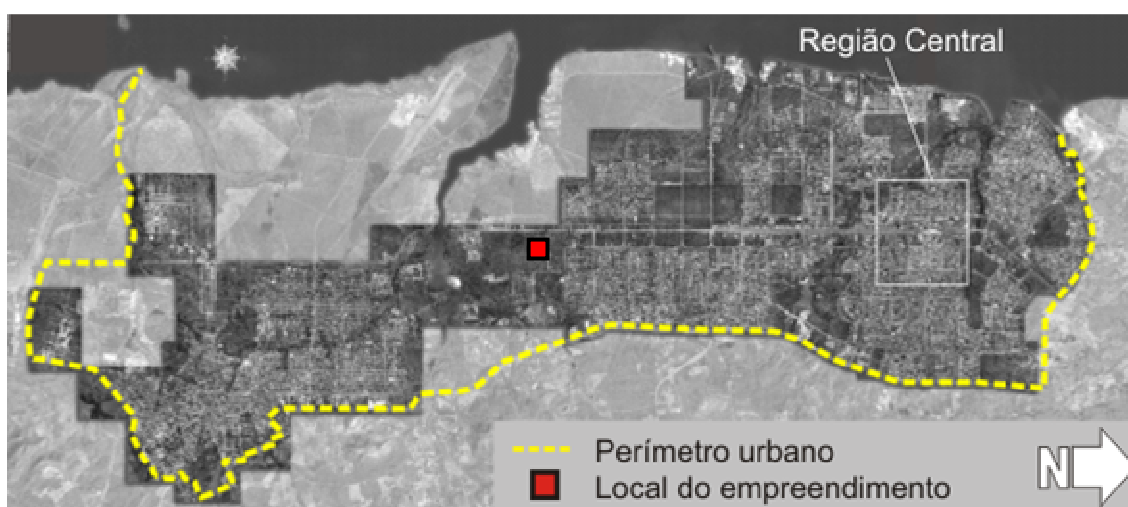


Figura 34: Localização do empreendimento realizado através do Programa Crédito Solidário.

i) Pró-Moradia

Através de linha de financiamento com recursos do FGTS aberta ao Estado e ao Município, o programa busca apoiar os poderes públicos em ações articuladas com outras políticas setoriais (saúde e educação, entre outras) para melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. Em Palmas desde 2004 foram firmados contratos para construção de 4.143 unidades habitacionais e execução de infraestrutura em diversas regiões da zona urbana, conforme ilustra o quadro a seguir.

**Tabela 10 - Programa Pró-moradia, período 2000 a 2008**

Executor	Localidade	Ano	Nº unid.	Valor do Investimento* (R\$)
Prefeitura	Aureny II, Aureny III, ARNO 72 e ARNO 73	2004	130	1.529.604,64
Prefeitura	Morada do Sol III, Aureny II, Aureny III, ARNO 72 e ARNO 73	2006	70	1.147.727,72
Estado	Jardim Taquari, Setor Irmã Dulce, União Sul, Aureny III	2007	2.679	112.525.154,20
Estado	Jardim Taquari (T-30 e T-31)	2008	1.264	34.453.289,46
<b>TOTAL</b>			<b>4.143</b>	<b>149.655.776,02</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2007. (Valores não atualizados monetariamente)

A figura a seguir indica a localização dos empreendimentos habitacionais executados em Palmas, verificando-se maior incidência de residências nos loteamentos Jardim Taquari, Jardim Aureny e Taquaralto, no extremo sul da cidade.

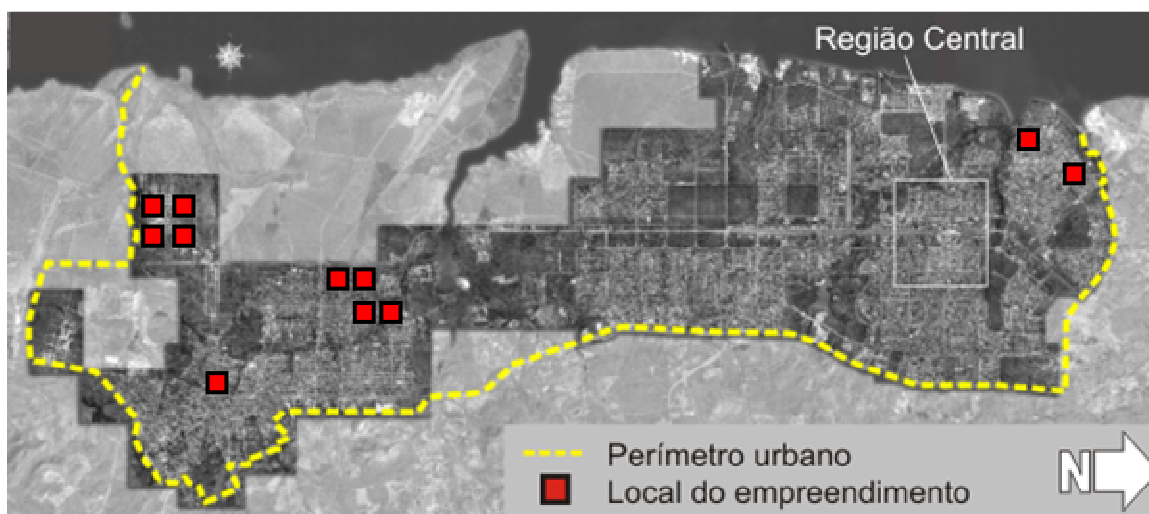


Figura 35: Localização de empreendimentos realizados através do Programa Pró-moradia.

### 3.2. A inclusão marginal

No capítulo anterior, evidenciou-se como o Governo do Estado do Tocantins tem mantido as áreas centrais de cidade de Palmas, desde sua criação, como reserva de valor para a atividade de especulação imobiliária e, ao mesmo tempo, vem induzindo a ocupação das áreas centrais por segmentos da população com maior renda, oferecendo à população mais pobre as áreas mais distantes.

Tal fato se constata com a implantação da *Vila dos Deputados* na ARSE 14, para atender a elite do poder local, as quadras ARSE 51 e ARSE 71 para atender funcionários públicos de nível superior e médio e, finalmente, com sua política de doações de lotes e casas nos Jardim Aurenny I, II, III e IV para operários e funcionários de baixo escalão, além da regularização das ocupações.

A curta presença de operários na região central foi admitida apenas durante os primeiros anos de construção da capital, em alojamentos provisórios construídos propositalmente em áreas institucionais e imediatamente demolidos após a remoção dos trabalhadores para suas residências “definitivas”.

De modo geral, as “invasões” às quadras situadas próximas da região central eram reprimidas e removidas com auxílio das tropas da Polícia Militar, sendo exemplo dessa política a remoção, através de força policial, de dezenas de famílias organizadas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, durante a segunda gestão do Governador Siqueira Campos.

Constituiu-se em exceção à regra a ocupação de lotes realizada nas quadras ARNO 31, ARNO 32 e ARNO 33, posteriormente denominada Villa União, em que se combinaram dois fatores relevantes: primeiro, a forte pressão e organização popular, integrada inclusive por funcionários públicos estaduais; e, segundo, pela orientação política do então governador, com visão divergente do antecessor, o qual teria reservado aquela área da cidade, cujas glebas ainda não haviam sido micro parceladas, às residências de alto padrão, em razão da topografia que proporcionava uma vista panorâmica do Lago a ser formado, além da proximidade à região central.

Assim, já nos primeiros anos de existência da cidade, tanto a região sul como a região norte de Palmas passaram a ser ocupadas por famílias de baixa renda. A oferta de lotes e unidades habitacionais pelo poder público tem contribuído para a consolidação desse processo. Tal fato pode ser conferido no mapa de localização dos empreendimentos habitacionais executados no período considerado nesta pesquisa e no mapa de distribuição da população por faixas de renda.



Figura 36 – Empreendimentos habitacionais executados no período de 2000 a 2008. (Mapa base: SEDUH, editado pelo autor; Dados referentes aos empreendimentos: Caixa Econômica Federal).

A figura apresentada indica que as unidades habitacionais produzidas para o atendimento da demanda da população com renda familiar até três salários mínimos concentraram-se principalmente na região sul (Área de Urbanização II) e, em menor proporção, na região norte da cidade. São os empreendimentos executados pelo governo estadual e pelo governo municipal, representados na figura através de círculos amarelos e vermelhos, respectivamente. Na maioria dos casos, como pode ser verificado através das fotos apresentadas em cada programa, as unidades residenciais são entregues em áreas com infra-estrutura ainda por ser executada, sem arborização ou qualquer outro cuidado com as condições de conforto da população atendida.

Os círculos azuis referem-se a empreendimentos executados pela Caixa Econômica Federal, através do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, destinados, em sua maioria, à população com renda familiar até seis salários mínimos. Do total de 1052 unidades entregues através desse programa, 382 unidades (36,3%) destinaram-se à população com renda familiar até quatro salários mínimos. No entanto, o custo de terreno adquiriu um peso tão elevado no custo do empreendimento que as construtoras passaram a considerá-lo pouco atrativo, uma vez que os ganhos auferidos no PAR eram comparativamente menores que os ganhos obtidos através de empreendimentos em que pudessem incorporar itens diferenciados para valorizar o produto imobiliário e externalidades de vizinhança que, mesmo com custo superior, proporcionassem margens de lucro superiores, confirmando a teoria da renda fundiária.

De outra parte, a concentração de glebas urbanas em poder do Governo do Estado e de um reduzido número de particulares, assim como a possibilidade de aquisição de um número ilimitado de lotes, através do tipo de leilão realizado, garante a esses agentes do mercado imobiliário *vantagens e lucro suplementar* (GOUVÊA, 1995), a partir do controle do estoque de terras disponíveis e da incorporação de externalidades produzidas socialmente, como equipamentos urbanos.

O resultado desse processo é a constituição de um território marcado por uma hierarquização de acessos, de distâncias e de tempos de percurso, segundo o nível social. A cidade não é igual para todos. Nem todos são iguais perante a cidade. Uns são mais cidadãos, outros são menos. Uns têm acesso aos equipamentos públicos, outros não. A concentração de equipamentos urbanos é desigual, como foi vista no capítulo 2 (figura 19), e coincide com a concentração de renda existente no município, onde os que têm maior capacidade de deslocamento deslocam-se menos e os que têm menor capacidade de deslocamento deslocam-se mais. É a inclusão marginal.

A distribuição da população por faixa de renda no território de Palmas ilustra o processo de segregação social e a diferenciação das tipologias habitacionais.

**MAPA DAS INFORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS - FAIXA DE RENDA FAMILIAR**

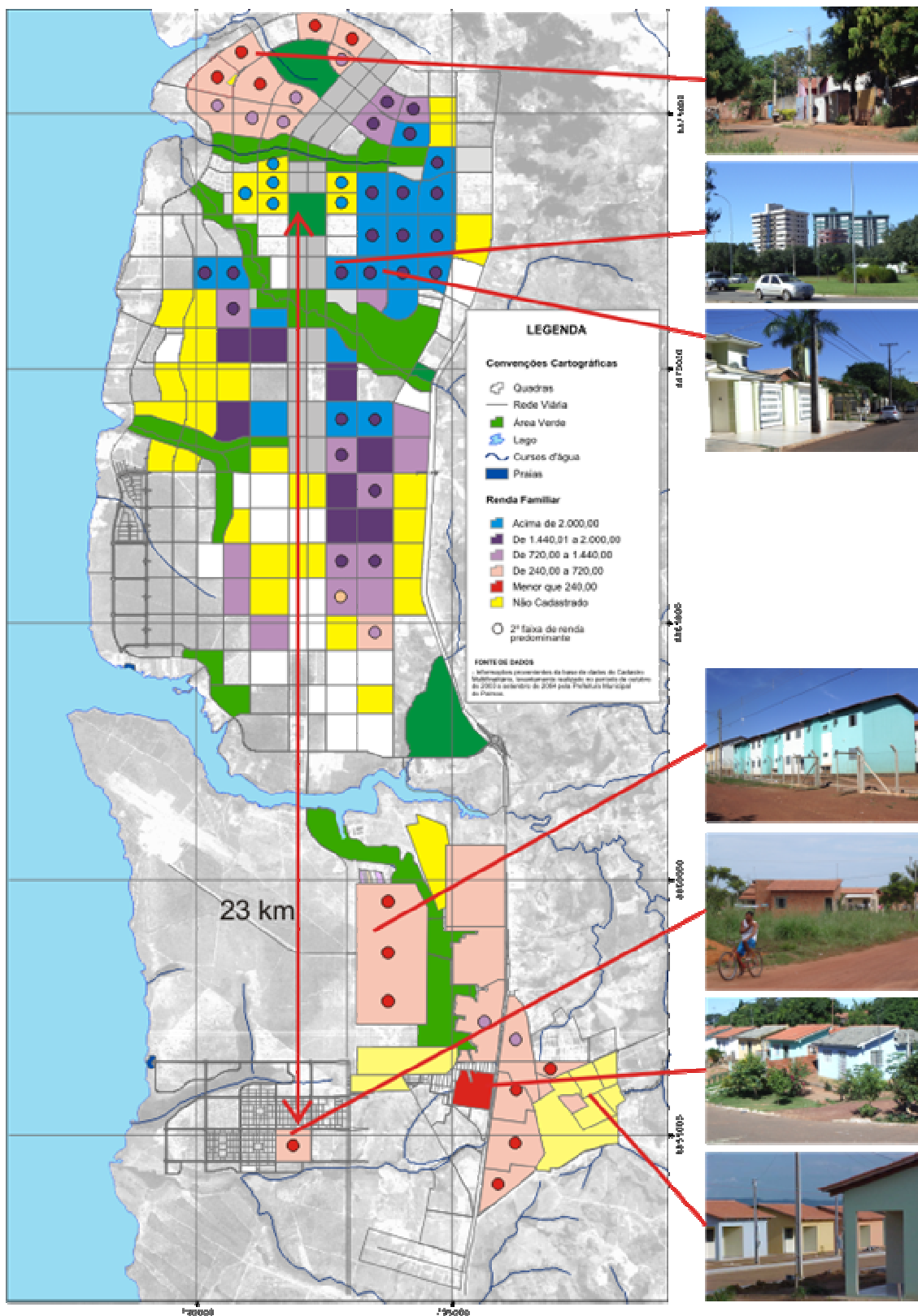


Figura 37 – Mapa de faixas de renda predominantes e imagens das tipologias habitacionais. (Fonte: Dados do CTM/SEDUH. Mapa editado pelo autor)

É possível identificar em Palmas regiões bem caracterizadas tanto pela faixa de renda como também pela diferenciação morfológica, incluindo-se aqui as habitações, logradouros públicos, bem como acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos. Essa diferenciação morfológica, que se manifesta também nas dimensões dos lotes, juntamente com a reserva de áreas para especulação imobiliária, implica na diferença relativa ao adensamento dessas regiões. A figura abaixo ilustra o fato.

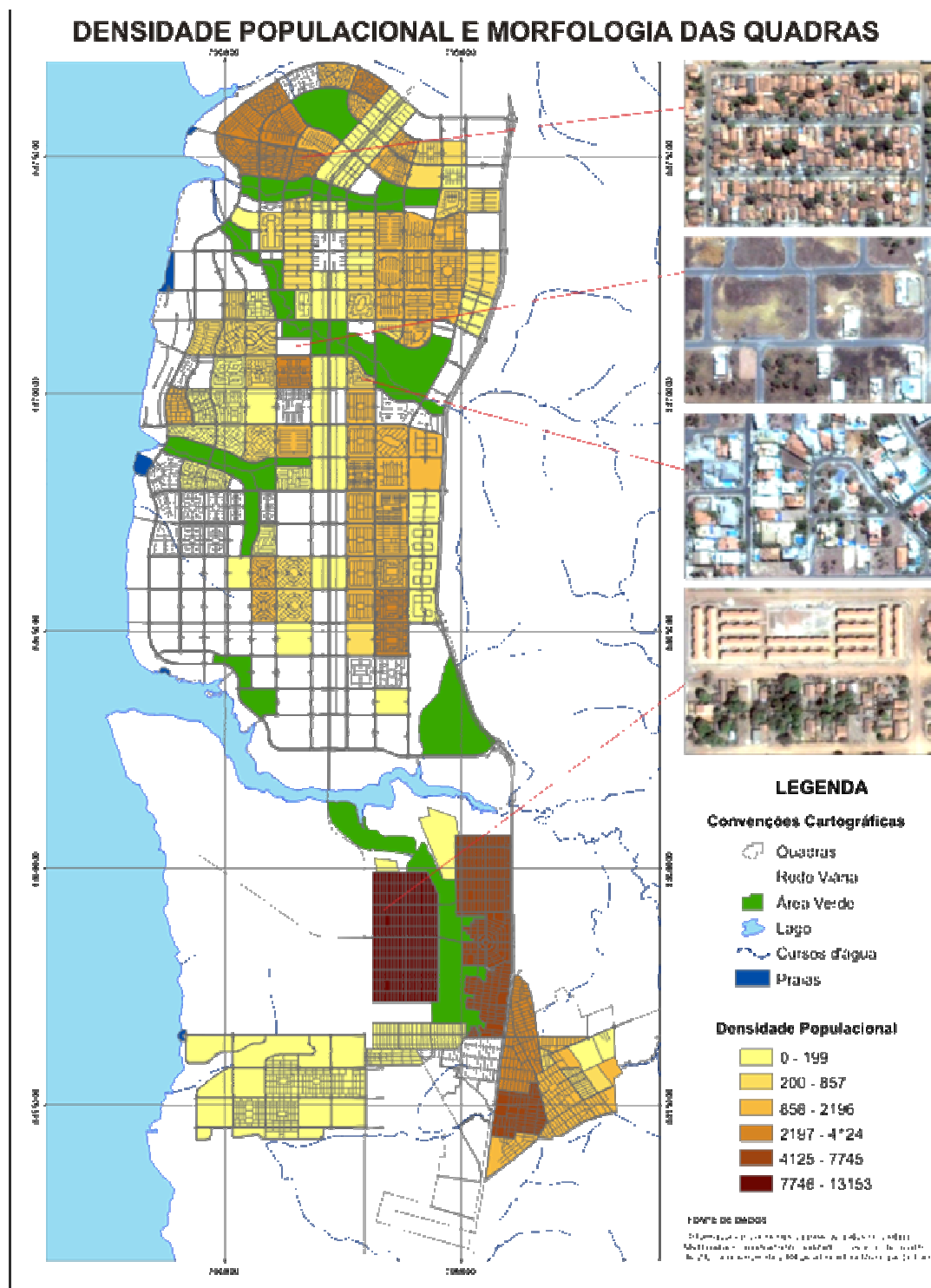


Figura 38 – Mapa de densidade populacional e detalhes do micro parcelamento das quadras. (Fonte: Dados do CTM/SEDUH. Mapa editado pelo autor)



### 3.3. Considerações

Neste capítulo, procurou-se evidenciar como os programas habitacionais e os recursos públicos têm sido utilizados para acentuar a segregação social e especulação imobiliária, através da manutenção de glebas urbanas e lotes residenciais como reserva de valor. Verificou-se que o Estado do Tocantins, desde sua criação até os dias atuais, vem promovendo a constituição de bairros afastados do centro para o assentamento de famílias de baixa renda. Os bairros denominados Jardim Aurenny I, II, III e IV, assim como o Jardim Taquari são exemplos dessa política. A Prefeitura Municipal de Palmas, por sua vez, tem sido utilizada para legitimar e legalizar esse processo, provendo esses bairros, na medida do possível, da infra-estrutura e equipamentos públicos necessários.

Se a produção de unidades habitacionais que se verificou no município de Palmas, no período de 2000 a 2008, teve o mérito de oferecer sensível melhoria do ponto de vista de salubridade, apesar das críticas que possam ser feitas aos projetos e materiais utilizados, em compensação, exerceu forte influência na consolidação de bairros criados para o assentamento da população de baixa renda, alijando-a do acesso aos equipamentos públicos, distanciando-a do Espaço Cultural de Palmas e suas oficinas de arte, do Teatro Fernanda Montenegro e do Cine Cultura. Distanciou a população mais pobre do Parque Cesamar e do belíssimo pôr do sol refletido nas águas de seu lago. Distanciou a população mais pobre do Hospital Geral de Palmas e de tantos outros equipamentos públicos e serviços que valorizam a região central de Palmas. Distanciou a população mais pobre da Praça dos Girassóis, onde está instalado o centro do poder político do Estado do Tocantins.

As conseqüências decorrentes dessa política de segregação social manifestam-se em todos os aspectos da vida urbana. O elevado custo de manutenção e operação da cidade é evidenciado diariamente principalmente pela população cujos deslocamentos são mais longos. A economia do município tem se mostrado incapaz de assegurar a manutenção adequada das vias urbanas; algumas obras são atrasadas por falta de recursos municipais para integralizar a relativamente pequena contrapartida exigida em lei para assegurar a transferência de recursos federais; equipamentos públicos recém construídos têm seu funcionamento adiado por falta de capacidade de contratação de funcionários; a segurança policial nas ruas, principalmente nos bairros mais distantes do centro, mostra-se incapaz de oferecer a tranquilidade aos trabalhadores ao saírem cedo e deixarem seus filhos ou pequeno patrimônio vulneráveis durante todo o dia.



O sistema de transportes coletivos mostra-se insuficiente para atender a demanda da população espalhada em extensa área da cidade e, por conseqüência, multiplicam-se os veículos particulares, principalmente motos, colocando a cidade entre as que apresentam maior índice de acidentes de trânsito por mil habitantes.

Essas conseqüências e tantas outras decorrem da política urbana praticada para assegurar a apropriação desigual dos frutos do trabalho da sociedade na construção da cidade. Uma configuração espacial que atende regras pré-determinadas de relações econômicas e sociais. Meyer observa:

“O trabalho executado pela coletividade sobre uma determinada porção da natureza gera um objeto especial: a cidade. Este é o resultado de uma ação orientada com uma finalidade precisa: seu espaço é organizado, configurado, ocupado, apropriado, por um grupo com um sistema econômico, social e ideológico, bem definidos.” (MEYER, 1978: 152)

A exceção a esse processo ocorreu nas quadras ARNO 31, ARNO 32 e ARNO 33, decorrente da mobilização e organização populares que resultou na ocupação dessas quadras no início da década de noventa, tornando-as um bairro tipicamente popular, hoje denominado Vila União. Tal ocorrência teve reflexos determinantes na estruturação física dessas quadras, no dimensionamento dos lotes, na tipologia habitacional e na sua composição social, conferindo-lhes maior integração entre habitação, comércio e serviços. Trata-se, sem dúvida, de um símbolo da luta pela cidadania, pelo direito à cidade e tudo que ela possa representar em termos de acesso a serviços e equipamentos públicos.

O recente processo de discussão do Plano Diretor Municipal, que culminou na aprovação da LC nº 155/2007, revelou o apelo que as questões relacionadas à cidade podem exercer junto aos diversos segmentos da população. Dezenas de audiências públicas foram realizadas nas diversas regiões da cidade, gerando uma extensa lista de sugestões em cada audiência e, tão importante quanto, proporcionando o debate e o reconhecimento de afinidades de interesses e conflitos entre os participantes. A sociedade civil demonstrou sua vitalidade quando foi chamada, apesar de todas as limitações de tempo, de distância, de falta de informações, da pouca experiência em debates dessa natureza, etc. Pelo processo e pelo produto, o resultado foi positivo.

A crescente participação e conscientização política talvez façam desabrochar, mais cedo do que se possa imaginar, demandas sociais e políticas capazes de transformar o Estado em instrumento a favor de *objetivos de solidariedade*, na construção de outro modelo de cidade para um novo tipo de sociedade.

# CAPÍTULO 4

## CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo desta pesquisa foi analisar a dinâmica de ocupação do solo urbano de Palmas e verificar a validade da hipótese formulada, segundo a qual *a execução de programas habitacionais tem favorecido a atividade de especulação imobiliária e a segregação social da população de menor renda no território de Palmas.*

A partir do exame dos programas habitacionais executados no período de 2000 a 2008, foi possível observar o papel da produção habitacional na dinâmica de ocupação do solo urbano. Verificou-se a determinação do Governo do Estado do Tocantins na distribuição de lotes no Jardim Aurenay e no Jardim Taquari para população de baixa renda. Simultaneamente, foram promovidos leilões de lotes em quadras centrais, direcionando-os para os segmentos da população com maior poder aquisitivo e possibilitando a concentração de inúmeros lotes nas mãos de um mesmo participante da licitação.

Em fevereiro de 2000, o governo do Estado do Tocantins instituiu o Projeto ORLA e criou a empresa ORLA S/A, encarregada do lançamento de loteamentos com toda a infra-estrutura disponível e realização de leilões para venda dos lotes. Utilizando-se do seu controle sobre o estoque de terras, o Governo do Estado mantém ociosas diversas glebas urbanas localizadas próximas do centro, enquanto promove a ocupação de áreas mais distantes. O resultado desse processo é a descontinuidade na ocupação do solo urbano de Palmas, gerando zonas urbanas diferenciadas, tanto do ponto de vista da estratificação social, como também do ponto de vista morfológico.

A teoria da renda da terra explica o sentido econômico das ações do Governo do Estado, cujo resultado é o processo de segregação social verificado de forma tão acentuada em Palmas. O Estado tem desempenhado o papel de legitimador desse processo, ao mesmo tempo em que participa diretamente dele, tanto pela ação de controle do estoque de terras, possibilitado pelo monopólio que exerce sobre elas, como também pelo investimento de recursos públicos na valorização de áreas cuja comercialização irá proporcionar lucros suplementares aos empreendedores imobiliários, decorrentes da renda diferencial e de monopólio. Os dados relativos à valorização diferenciada de terrenos situados em diversas áreas da cidade puderam evidenciar esse fenômeno.

A atuação dos poderes públicos e dos agentes do mercado imobiliário é responsável pela elevação dos preços das terras nas áreas centrais, tornando-as acessíveis aos estratos sociais de renda mais elevada e pela expulsão da população de menor renda para áreas periféricas das cidades, confirmando a hipótese formulada.

#### 4.1. A cidade idealizada *versus* a cidade construída

A avaliação do impacto decorrente do *Plano Diretor Urbanístico de Palmas*, em sua concepção original, fica prejudicada, na medida em que muitos dos princípios postulados pelos autores não foram seguidos. Em relação a esta questão, vale registrar, em primeiro lugar, a ocupação de quadras à revelia da orientação de que fosse feita a partir do centro, em *fitas de quadras no sentido leste-oeste*, conforme o *princípio 5*. A recomendação se justificava pelo menor custo de urbanização e pela necessidade de se evitar a ocorrência de vazios urbanos, assegurando-se uma densidade bruta de 300 habitantes por hectare e contribuindo para a viabilidade econômica da cidade.

Outro princípio postulado no plano urbanístico original, que não foi seguido e implicou em alterações significativas em relação ao modelo de cidade idealizado, refere-se a *espacializações de funções urbanas*. Ao contrário do recomendado no *princípio 9*, não se verificou a ocorrência de usos mistos nas diversas zonas da cidade. Particularmente na região central da cidade, registra-se baixíssima incidência de edifícios residenciais, embora esse tipo de função seja permitido pela legislação.

Outras recomendações relativas à utilização de técnicas bioclimáticas para minimizar o impacto do micro clima ou, ainda, a adoção de faixas prioritárias de ônibus tornaram-se letra morta e só se verificam nos textos do plano urbanístico.

Tal consideração inicial justifica-se tendo em vista a necessidade de enfatizar o papel preponderante do Governo do Estado e do mercado imobiliário na dinâmica de ocupação territorial de Palmas. Há que se mencionar ainda que a legislação municipal mostrou-se a todo tempo permissiva e flexível aos agentes do mercado imobiliário. Apesar da regulamentação jurídica oferecida pelo Estatuto da Cidade, não se verificou, no período analisado, a utilização de instrumentos urbanísticos capazes de possibilitar a gestão sobre o espaço urbano.

O fato de o poder público e o mercado imobiliário determinarem a lógica de ocupação do solo não é exclusivo de Palmas. Contudo, na capital do Tocantins essa associação alcançou um grau de exacerbação pouco comum. Contrapõe-se frontalmente aos *princípios fundamentais* contidos na Constituição Federal, esta que, paradoxalmente, constitui-se na certidão de nascimento do Estado do Tocantins. Revela, antes de tudo, a existência de um aparato institucional que se presta a apoiar o capital especulativo, transformando terras públicas em fonte de sobrelucro de um segmento privado em contraposição ao interesse público, no sentido amplo do termo. A reversão da especulação imobiliária e da segregação social não está associada,

portanto, a aspectos formais de desenho urbano, mas sim à forma de apropriação do espaço produzido pela sociedade.

A segregação social evidenciada na ocupação territorial de Palmas não pode ser atribuída, portanto, ao projeto conceitual da cidade, mas sim às características do mercado imobiliário e à ação do governo estadual, principal detentor de terras, e do governo municipal, a quem caberia a gestão do solo. Nesse aspecto, revela-se um Estado centralizador e autoritário, suscetível aos interesses do capital imobiliário, mesmo que à revelia da maioria da população.

Observa-se em Palmas o *empresarialismo* neoconservador atuando em prol da desregulamentação com a participação do Estado fomentando as *Parcerias Público-Privadas*, em que o empreendedor privado assegura os ganhos e o público arca com os riscos. Sobre esse tema, Souza (2002) observa:

Nesse contexto, o *planejamento* com um mínimo de sentido público e expresso por meio de um conjunto de normas e regras de alcance geral relativas ao uso do solo e à organização espacial, é eclipsado, negligenciado e, não raro, acuado pela enorme ênfase que passa a ser posta em *projetos urbanísticos*, sejam de embelezamento, 'revitalização' ou de outro tipo – ênfase essa que é muito conveniente para o capital imobiliário. Em um ambiente mais crítico, diversamente, a preocupação em embutir um cálculo político no planejamento e na gestão se dá na base de outra correlação de forças. (SOUZA, 2002: 138)

Verificou-se também que o capital imobiliário investe principalmente na região central de Palmas, onde há maior provimento de infra-estrutura, concentração de equipamentos públicos, atividades econômicas terciárias, além das sedes dos poderes estaduais e municipais. Dessa forma, otimiza seu investimento auferindo a máximo de lucratividade proporcionada por externalidades.

Ao mesmo tempo, o Governo do Estado tem sido o principal responsável pela dispersão da população no território de Palmas, desde o início da década de noventa. Primeiramente, com a implantação das quadras ARSE 51 e ARSE 72; posteriormente, com os assentamentos no Jardim Aurenny (I, II, III e IV); e, mais recentemente, com a implantação do Jardim Taquari.

Nesse processo, até 2008, ainda não se constatava uma ação efetiva do poder municipal no sentido de reverter esse quadro. Há que se registrar, no entanto, que a aprovação do novo Plano Diretor Municipal (LC nº 15 5/2007) oferece instrumentos importantes para a gestão municipal combater a especulação com terras urbanas.

A configuração espacial resultante desse processo favorece a especulação imobiliária e a segregação social, em razão da constituição de áreas com

características morfológicas e locacionais bastante distintas, por um lado, e pelo controle do estoque de glebas urbanas e quadras não ocupadas, atualmente nas mãos do governo do Estado e de alguns investidores privados. Até o momento, esse processo vem sendo acentuado pelos empreendimentos habitacionais e ainda não há sinais efetivos de reversão.

A alteração dessa lógica, que penaliza a maioria das pessoas para favorecer ganhos financeiros de poucos, pressupõe alterações substantivas na orientação de políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal, notadamente em favor da democratização do planejamento urbano e da gestão da cidade. Para isso, torna-se relevante a mobilização e a organização dos segmentos da população interessados em interferir no redirecionamento das políticas públicas, fazendo-as coincidir com as demandas sociais.

No Brasil, as mais importantes conquistas sociais das últimas décadas também resultaram das grandes mobilizações e da organização da população na defesa de seus direitos, inclusive a Constituição Federal e as políticas federais que vêm promovendo grandes transformações positivas nas condições de vida da população de menor renda. Em Palmas, a ocupação da *Vila União* evidencia a possibilidade de se viabilizar projetos de interesse popular. Mais recentemente, também a implantação de empreendimentos habitacionais na quadra ARSE 132, resultou da mobilização e organização da população *sem-teto*, através do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

A defesa do funcionamento dos Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano, estadual e municipal, assim como a participação qualificada e permanente nessas esferas de discussão parecem caminhos a serem trilhados, além de outras formas de pressão junto aos poderes públicos com objetivo de alterar a direção social das políticas urbanas.

#### **4.2. Parceria público-privada para especulação imobiliária**

A apropriação privada da renda fundiária, no caso de Palmas, distingue-se não pela originalidade do mecanismo, já analisado anteriormente, mas sim pela singularidade da associação do Governo do Estado com alguns empreendedores, especialmente com o grupo de empresas que compõe a ORLA S/A.

Na década de noventa, o Brasil assistiu a um intenso processo de privatizações de empresas e serviços públicos, atendendo aos preceitos da reengenharia nos moldes do neoliberalismo econômico. Empresas de telecomunicações, empresas de



distribuição de energia, empresas siderúrgicas, manutenção de rodovias e administração de postos de pedágios, entre tantas outras, foram rapidamente levadas a leilão e privatizadas com apoio financeiro de linhas de financiamento oferecidas pelos bancos públicos, a título de alavancar investimentos para modernização e ampliação do atendimento.

No caso de Palmas, a constituição da empresa ORLA S/A pelo próprio Governo do Estado para a execução das obras de infra-estrutura das quadras e administração de vendas dos lotes urbanos reflete uma diretriz de parceria público-privada incomum, na medida em que o Estado dispõe efetivamente de terras para executar uma política habitacional e promover a justiça social através de políticas territoriais que favoreçam o acesso aos equipamentos públicos especialmente dos segmentos sociais mais frágeis economicamente. O que se verificou ao longo da pesquisa foi justamente o contrário, isto é, ações executadas pelo Estado que acentuam o abismo social existente. O procedimento adotado de leilões públicos dos lotes tem duplo papel: se por um lado, a renda obtida assegura a recuperação dos investimentos públicos, por outro lado, elitiza o processo de acesso aos lotes, pois estipula lances mínimos e não limita o número de lotes passíveis de serem adquiridos por participante do certame.

Dessa forma, a parceria público-privada criada pelo Governo do Estado do Tocantins consagra a exclusão das famílias de baixa renda do processo de aquisição de lotes em áreas centrais, produzidas e valorizadas com recursos do conjunto da sociedade. Portanto, o Estado favorece a especulação no mercado imobiliário e, ao mesmo tempo, a segregação social no território de Palmas.

Na análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil, Topalov (1979) observa dois obstáculos específicos à produção de habitações dentro das relações de produção capitalistas. O primeiro refere-se ao período de rotação do capital, dependente do *período de produção*, considerado longo em decorrência da complexidade dos processos envolvidos e da necessidade da concentração de capital previamente em cada empresa, e, ainda, do *período de circulação* da mercadoria habitação, uma vez que “a produção de mais valia tende com o desenvolvimento próprio do modo de produção capitalista a se estender sobre a duração da vida física do imóvel, sobre o conjunto da duração do consumo” (Topalov, 1979: 55), pressupondo assim a disponibilidade de um fluxo de capital de giro, exterior ao capital investido na produção das habitações. O segundo obstáculo decorre da necessidade de base fundiária para a produção das habitações, uma vez que a produção do solo urbano não depende da capacidade produtiva, isto é: “A

disponibilidade de um fluxo permanente de solo urbanizável é uma condição da acumulação ampliada na esfera da construção civil” (op.cit., p.59).

No caso do processo específico que estamos estudando, a produção de habitações no município de Palmas, há que ser considerados dois aspectos significativos que interferem no ciclo do capital examinado:

- 1) A forte presença de programas habitacionais oficiais, cuja remuneração ao capital investido é imediata, isto é, tão logo concluídas as etapas previstas no cronograma de obras, são executados os pagamentos às empresas construtoras pelos entes públicos (Estado ou Prefeitura). O procedimento descrito aplica-se a todos os programas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) observados, assim como se aplica também aos programas de financiamento habitacional com recursos do FGTS, FAR, FDS e CAIXA. Isto porque a remuneração do capital investido na construção é feita, da mesma maneira, imediatamente após a execução de cada etapa de obra, pelo percentual proporcional ao valor de mercado do imóvel.
- 2) A disponibilidade de *solo* para a reprodução do capital. Apesar da produção do solo urbano estar fora da influência do capital investido na construção, o estoque de terras sob domínio do Governo do Estado, assim como sua capacidade de investimento de recursos públicos para o provimento de infraestrutura e equipamentos urbanos. Mais que isso, o Estado do Tocantins detém atualmente a capacidade de induzir o processo de ocupação territorial, como já foi demonstrado através da implantação dos loteamentos Jardim Aurenny I, II, III e IV, assim como, mais recentemente, com a implantação do loteamento Jardim Taquari.

Esses aspectos revelam que o poder público, neste caso específico, tem a possibilidade de influir na velocidade do ciclo de reprodução do capital investido na produção de habitações. E o faz hoje, com recursos públicos, sem compensações que revertam em favor do conjunto da sociedade para proporcionar uma cidade menos onerosa, tanto para o cidadão comum como para o tesouro público. Ao contrário, o que se constata é a construção de uma cidade com elevado custo de manutenção e operação. O Estado, incorporadores e construtoras obtêm ganhos decorrentes da *renda de monopólio* e da *renda diferencial*.

A regulamentação de critérios para aquisição de lotes urbanos parece ser uma das medidas urgentes para evitar a concentração de terras com fins especulativos. A restrição a um número máximo de lotes a ser adquirido por cidadão (por exemplo,

máximo de dois lotes por pessoa) e o prazo para edificação parecem medidas capazes de produzirem resultados efetivos, além da facilidade operacional.

### **4.3. Gestão territorial e programas habitacionais em Palmas**

Desde a criação do município, a política habitacional para Palmas manifesta-se através de ações voltadas ao atendimento da demanda de forma fragmentada, inconstante e segregacionista. Como observada anteriormente, a ação do Governo do Estado restringe-se a oferecer unidades habitacionais para famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos na área hoje denominada *Área de Urbanização Prioritária II*, correspondente à quinta etapa prevista no plano urbanístico, no qual era prevista sua ocupação somente quando a população tivesse alcançado um milhão e duzentos mil habitantes, isto é, mais de seis vezes a população atual de Palmas.

Se nos anos noventa os poderes públicos locais esforçaram-se por assentar as famílias de baixa renda nas Vilas Aurenny I, II, III e IV, nesta década o Governo do Estado concentra-se em consolidar o loteamento Jardim Taquari, distante mais de vinte quilômetros do centro da cidade. Grande parte das unidades habitacionais produzidas pela Prefeitura de Palmas localiza-se também nessa região, contida na *Área de Urbanização Prioritária II*. Neste caso, a Prefeitura alega indisponibilidade de terrenos para a execução de empreendimentos mais próximos da região central.

Alguns *instrumentos de indução do desenvolvimento urbano* (previstos no *Estatuto da Cidade*) constam do Plano Diretor Municipal aprovado através da LC nº 155/2007 e podem contribuir para oferecer alternativas ao poder público municipal construir empreendimentos habitacionais para população com renda mais baixa em áreas melhor localizadas. É o caso das ZEIS, do IPTU progressivo no tempo, do direito de preferência, entre outros.

Além disso, se devidamente aplicados, esses instrumentos possibilitam um maior controle sobre a dinâmica de ocupação do solo urbano. Utilizando-se da classificação estabelecida por Souza (2002), os instrumentos podem ser *informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros*. A definição de objetivos e metas para nortear as ações do poder público municipal tem relevância não apenas para dar transparência administrativa, mas também para assegurar respaldo social e político indispensável para a viabilização da gestão democrática da cidade.

Os instrumentos tributários (impostos, taxas e contribuição de melhoria) desempenham um papel relevante que vai além do aspecto fiscal. Do ponto de vista de política urbana, a importância maior, especialmente do IPTU, reside na capacidade

de orientação e disciplinamento da expansão urbana, assim como o estímulo à ocupação em todo o potencial permitido pela legislação. A progressividade do IPTU não se restringe à progressividade fiscal decorrente da fixação de alíquotas diferenciadas por zona, mas à possibilidade também de estabelecer a progressividade *extra fiscal*, relacionada à progressividade no tempo, cujo objetivo é fazer cumprir a função social da propriedade e coibir a especulação imobiliária com terrenos desocupados ou subutilizados.

A ação pública direcionada para a redução dos estoques de terras especulativas pode resultar na transformação destes em estoques de terras públicas municipais para a viabilização da política habitacional do município e execução dos programas de construção de moradias em áreas providas de infra-estrutura e próximas aos equipamentos públicos existentes, reduzindo-se o custo de manutenção e operação da cidade. Para tanto, a integração, tanto quanto possível, das políticas públicas de habitação, saúde, educação, segurança pública, entre outras, deve ser priorizada, como condição necessária para a elevação da qualidade dos serviços públicos oferecidos e à melhoria das condições de moradia, sendo o cadastro multifinalitário do município uma ferramenta importante para essa finalidade, devendo, pois, ser permanentemente atualizado, assim como a Planta de Valores Genéricos.

#### **4.4. Habitação para todos**

Em relação à demanda caracterizada atualmente no município, a produção de unidades habitacionais ainda é executada de acordo com a disponibilidade de repasses de recursos federais, sem o necessário planejamento de ações de médio e longo prazo, nem mesmo a atualização do déficit habitacional perante o acompanhamento da produção de unidades não só pelos poderes públicos, mas também pela iniciativa privada.

A produção habitacional no município deve ser monitorada pelo poder público municipal, responsável pelo provimento de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos. A forte presença dos programas habitacionais executados pelos poderes públicos, assim como o impacto da produção habitacional no território municipal justificam essa concerto de ações. Além disso, cabe ressaltar que compete ao poder público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, conforme estabelece o artigo 182 da Constituição Federal.

Merece atenção especial o registro de aproximadamente 8.300 (oito mil e trezentas) residências não ocupadas em 2006, segundo dados do IBGE. Confrontado esse

número com o déficit habitacional de 25.700 (vinte e cinco mil e setecentas) unidades, apontado pelo Cadastro Técnico Multifinalitário do Município, observa-se que existe um estoque de unidades ociosas equivalente a aproximadamente 1/3 do déficit habitacional de Palmas. Como observado no capítulo 3, a existência de elevado estoque de imóveis ociosos em contraste com a carência de moradias registrada no município é indício de existência de atividade especulativa também com unidades habitacionais prontas.

A necessidade de proporcionar maior estabilidade no mercado imobiliário e assegurar efetividade nas políticas habitacionais indica a necessidade de se produzir, de forma paulatina e constante, maior variedade de tipologias habitacionais e atender vários segmentos de renda. Tal observação já foi devidamente tratada por Gouvêa (1995), que formulou uma série de *Princípios e Recomendações para uma Política Habitacional no Distrito Federal*. São válidas para o caso específico de Palmas do Tocantins, nos dias atuais.

A aprovação de ZEIS somente nas áreas já caracterizadas como de predominância de população de baixa renda e de ocorrência de ocupações irregulares, como foi visto no capítulo 3, aponta a existência de grupos de pressão junto à Câmara Municipal favoráveis à segregação social existente hoje em Palmas. Conclui-se pela necessidade de articulação de amplos segmentos sociais e mobilização da população contra essa forma de exclusão proporcionada por padrões urbanísticos elitistas existentes na legislação municipal em vigor. Com o mesmo propósito, outra diretriz recomendável é a adoção, no micro parcelamento das quadras, de um percentual mínimo de área destinada à implantação de habitações de interesse social.

#### **4.5. Diretrizes federais para programas habitacionais**

É relevante o papel dos programas habitacionais com recursos federais (OGU, FGTS, FAR, FDS, entre outros) na configuração de Palmas. A par da melhoria significativa das condições de salubridade e segurança, assim como do reconhecimento dos direitos da população beneficiada, os programas habitacionais foram claramente utilizados em Palmas para acentuar a segregação social e promover a especulação imobiliária na cidade.

Essa tendência mantém-se e dá sinais de agravamento com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, que está disponibilizando volume de recursos significativo para construção de habitações com o objetivo de reduzir o déficit habitacional em todo o país, inclusive em Palmas.

Para isso, é recomendável a adoção de diretrizes que podem contribuir para a reversão desse processo de segregação social, sendo tecnicamente de fácil aplicação:

- a) Submissão dos empreendimentos habitacionais com recursos federais ao parecer dos Conselhos Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano, como forma de fortalecer essa instância de discussão dos problemas da cidade, a exemplo do que já ocorre em alguns programas de desenvolvimento rural do governo federal, para os quais é requisito a manifestação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;
- b) Compatibilidade com a ocupação do solo prevista no Plano Diretor Municipal, aprovado de acordo com a Lei Federal nº 10.257 (Est atuto da Cidade), dando-se preferência aos projetos destinados a áreas de ocupação prioritária;
- c) Incentivo à realização de concursos de projetos arquitetônicos como forma de melhorar a qualidade de projeto das habitações oferecidas com recursos federais, evitando-se edificações inadequadas às características locais;
- d) Uniformização de referências de custos e preços das unidades habitacionais com base no Sistema Nacional de Preços e Índices - SINAPI, como forma de assegurar a viabilidade dos diversos programas habitacionais, evitando-se o fortalecimento apenas daqueles que ofereçam maior margem de ganho às construtoras;

#### **4.6. Por uma cidade sustentável**

Acselrad (2001) descreve diversas matrizes discursivas acerca da sustentabilidade: a da eficiência, a ecológica e a sócio-política. Também observa:

“Ao mesmo tempo em que verificamos uma *ambientalização* do debate sobre políticas urbanas, observamos também um movimento de sentido oposto, com entrada crescente das questões urbanas no debate ambiental (...)” (ACSELRAD, 2001: 37).

A distribuição espacial inadequada, geradora de assimetrias entre localização espacial dos recursos e da população caracterizaria a insustentabilidade urbana (DURAZO, 1997 apud ACSELRAD, 2001). A noção de sustentabilidade urbana estaria associada à redução de trajetos, à maximização da oferta de transporte público e à noção de cidade compacta, buscando-se eficiência eco-energética e qualidade de vida.

Entre os anos 1991 e 1996, a população de Palmas aumentou de 24.334 para 85.901 habitantes, segundo dados do IBGE. No entanto, a ocupação do solo urbano



ocorreu de forma dispersa, ocupando uma área bem superior ao planejado, conforme observado ao longo deste trabalho.

Palmas revela o abandono de alguns princípios da sustentabilidade. Ao contrário do que seria tecnicamente ou eticamente previsível, a ocupação descontrolada do solo urbano de Palmas caracterizou-se pela devastação desnecessária do ambiente natural, resultando em baixa densidade demográfica e elevado custo sócio-ambiental. Os programas habitacionais atualmente em execução continuam implantando unidades residenciais nas áreas periféricas do município, mantendo intocadas grandes extensões vazias, apesar de próximas da região central. O Estado do Tocantins oferece à população de renda mais baixa (inclusive funcionários públicos estaduais) os arrabaldes da cidade. O poder municipal, por sua vez, alega indisponibilidade de áreas melhor localizadas para implantação de unidades habitacionais. Contudo, há anos vem promovendo a cessão de uso de amplos lotes e áreas municipais para entidades civis (principalmente religiosas).

“A busca pelo desenvolvimento sustentável lança uma luz especial sobre a indústria da construção e o ambiente construído... Os maiores desafios são apresentados pela política habitacional adequada, pela infra-estrutura de transporte, pelas comunicações, abastecimento de água e de saneamento, fornecimento de energia, bem como o comércio e indústria, necessidades indispensáveis à população mundial crescente” (CIB, 2000: 25).

A conscientização do conjunto da sociedade sobre os impactos e riscos ambientais decorrentes das opções que se apresentam para a intervenção no ambiente natural é condição para a necessária mudança de procedimentos em favor da sustentabilidade. Contudo, cabe principalmente aos poderes públicos, a responsabilidade pela preservação ou degradação ambiental, visto que pela ação ou omissão têm sido os agentes indutores do processo de ocupação do solo urbano no município de Palmas.

A disponibilidade de informações precisas acerca da cidade, a correta aplicação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, assim como a adequada gestão do espaço urbano possibilitará a promoção do desenvolvimento urbano com equidade e sustentabilidade. À sociedade cabe exigir a orientação das políticas públicas na perspectiva de assegurar às gerações futuras a própria existência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. (org.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A / CREA-RJ, 2001.

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

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BENÉVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.

BLAY, Eva Alterman. Habitação: a política e o habitante. In: BLAY, Eva Alterman (org.). *A luta pelo espaço*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda., 1978.

BOBBIO, Norberto. *Teoria das formas de governo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, (Série fontes de referência. Legislação; n. 40).

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF, 2004a. (Cadernos MCIDADES, v.1).

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF, 2004b. (Cadernos MCIDADES, v.4).

BURNS, Edward McNall. *História da civilização ocidental*. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

BURSZTYN, Marcel. Prudência e utopismo: ciência e educação para a sustentabilidade. In BURSZTYN, Marcel (org.). *Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao novo século*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001. (2. Ed.)

- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Superintendência Regional (2006)*. Palmas, TO: 2006.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório Infoger: Empreendimentos Gerais*. Palmas, TO: Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, 2007.
- CAMPOMORI, Maurício. Uma cidade para o homem de Heisenberg. In: BRANDÃO, C. A. L. (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 3ª ed. Trad. de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.
- ENGELS, Friedrich. *La cuestión de la vivienda*. Buenos Aires: Editorial Lautaro, 1941.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade e do estado*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. São Paulo: Círculo do Livro, 1990
- FREITAG, Bárbara. *Teorias da cidade*. Campinas, SP: Papirus, 2006
- GOUVÊA, L.A.C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. São Paulo: Annablume, 1995.
- GRUPOQUATRO Arquitetura Sociedade Simples Ltda. *Plano Diretor de Palmas*. Disponível em: <http://www.grupoquatro.com.br>. Acesso em 21/04/2008.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 21/4/2008.
- IPUP – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE PALMAS. *Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas*. Palmas: IPUP, 2002.
- KANDIR, Antonio. *A instabilidade do mercado habitacional*. Dissertação de mestrado, IFCH-UNICAMP, 1984.
- KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. In *Revista Serviço Social*, Ano XXIII, nº72, nov2002, São Paulo: Cortez Edit ora, 2002.

KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. O papel do estado na urbanização capitalista. In: FORTI, Reginaldo (org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MACHADO, Vânia. Ocupação de áreas distantes reflete desigualdade social. *Jornal do Tocantins*, Palmas, 20 mai. 2009. Especial, p. 11.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A cidade e o urbano. In: BRANDÃO, C. A. L. *As cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MARX, Karl. *Formações econômicas pré-capitalistas*. Trad. de João Maia. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977a.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. Trad. de Maria Helena Barreiro Alves. São Paulo: Martins Fontes, 1977b.

MORE, Thomas. *A Utopia*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

PALMAS. Programa Habitar Brasil / BID. *Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais – PEMAS*. Palmas, TO, 2001.

PALMAS. Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Habitação. *SIG Palmas*. Disponível em: <<http://www.palmas.to.gov.br>>. Acesso em 13/12/2007.

PAULA, João Antônio de. As cidades. In: BRANDÃO, C. A. L. (org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

QUEIROZ, M. I. P. Dialética do rural e do urbano. In: BLAY, Eva Alterman. *A luta pelo espaço*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes Ltda., 1978.

RAMOS, M. H. R. (org.) *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1997.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SILVA, M. O. S. *Política habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez Editora, 1989.
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 3ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.
- SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SPOSITO et al. O estudo das cidades médias brasileiras. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, Reginaldo (org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- ULTRAMARI, Clóvis. *O fim das utopias urbanas*. São Paulo: Studio Nobel, 2005.
- VELTZ, Pierre. Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas. In: ACSELRAD, H. (org.) *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A / CREA-RJ, 2001.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.
- VILLAÇA, Flávio. A recente urbanização brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.