



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO**

MILENA PEREIRA DA SILVA OLIVEIRA

**O ESPAÇO URBANO ENQUANTO EXPRESSÃO DA LUTA DE
CLASSES: O CASO DE PALMAS – TO**

SÃO LUÍS - MA

2014

MILENA PEREIRA DA SILVA OLIVEIRA

**O ESPAÇO URBANO ENQUANTO EXPRESSÃO DA LUTA DE
CLASSES: O CASO DE PALMAS – TO**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Desenvolvimento
Socioeconômico da Universidade Federal
do Maranhão para obtenção do título de
mestre.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus
Labre Lemos de Freitas.

SÃO LUÍS - MA

2014

Oliveira, Milena Pereira da Silva

O espaço urbano enquanto expressão da luta de classes: o caso de Palmas-TO/ Milena Pereira da Silva Oliveira. – São Luis, 2014.

130 p.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal do Maranhão, 2014.

1. Planejamento urbano- Palmas 2. Sociedade Civil 3. Produção do espaço I. Título

CDU 711(811.7)

MILENA PEREIRA DA SILVA OLIVEIRA

**O ESPAÇO URBANO ENQUANTO EXPRESSÃO DA LUTA DE
CLASSES: O CASO DE PALMAS – TO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas.

Aprovada em: 28/05/2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas – UFMA/PPGDSE

Prof. Dr. Carlos Frederico Lago Burnett – UEMA/ Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sócio-Espacial e Regional

Prof. Dr. Cid Olival Feitosa UFAL

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Àquela que considero responsável por toda e qualquer conquista que já realizei ou que ainda posso realizar – minha mãe. Eu a agradeço pelo incentivo, torcida, confiança, dedicação, carinho, respeito às minhas decisões e, principalmente, pelas renúncias feitas para a realização desse sonho. Ao meu pai (*in memoriam*), pelos poucos momentos, porém, marcantes e determinantes na construção da minha personalidade. Aos meus irmãos, Neto e Venna, por saber que sempre estariam por perto quando fosse necessário. E por terem paciência com as minhas manias de irmã mais velha, que acha que sabe o que é melhor para a vida deles. Agradeço à minha irmã, em especial, por assumir (e muito bem) responsabilidades que me cabiam para que eu pudesse concluir o mestrado. Agradeço também à Amadeu, aos meus avós e tios, pela atenção, cuidado e preocupações intermináveis.

Aos meus amigos de Caetité – BA, pela torcida e incentivo. Em especial, aos meus irmãos de coração (que me “aturam” há bem mais de uma década) Jocimara, Cilene, Drielle, Luana, Joanna e Manoel, pelo carinho e preocupação. Ao Péricles, por tornar esses últimos meses bem mais leves e divertidos (creio que seja um dom que os artistas têm).

Aos amigos que encontrei em São Luís – MA. Tássio, Marlana e demais colegas da turma, por se mostrarem sempre atenciosos. Andrea, Diego, Joice, Osana, Oseany, Lívian e Guilherme pela companhia mais que agradável e sempre muito divertida. À Luísa e Andréia gostaria de agradecer de forma especial, pela constante presença em minha vida, pela paciência e infinita disposição em ajudar, pelas muitas gargalhadas e pelo apoio em todas as minhas decisões.

Aos amigos que conquistei em Palmas – TO. Mariza (e família), Wesley, Cristiane, Bruno, Brasil, Allan, Taís, Nábia, Raphael, Damiana, Andressa, Antônia, Adriano, João Rizzi, João Rafael, Luís Norberto, José Júnior e tantos outros, que não fizeram parte da minha vida apenas nos 5 anos de graduação, mas que se tornaram amigos para toda hora.

Agradeço ainda, e de forma especial, a três desses amigos, que são obrigados a suportar meus surtos, meus desabafos e a me socorrer em momentos de desespero: Cândida, pela sua amizade (quase incontestável), paciência (em alguns momentos), conselhos e sinceridade marcante – sua estranha e louca amizade/influência me tornou uma pessoa mais tranquila. Railene, pelas aventuras, “causos” e pela certeza de sempre estar disponível, seja para “mangar” de mim, seja para ler uma dissertação inteira ou mesmo para sentar e chorar (ou sorrir) comigo dos meus problemas e dramas. Evaldo, por tornar minhas filosofias de vida

menos solitárias (é difícil encontrar alguém que pense parecido com você), pelos segredos compartilhados e ainda, pelas brigas intermináveis e desnecessárias sempre acompanhadas de cumplicidade e companheirismo. Agradeço também pela paciência, porque apesar da distância, ainda é quem mais sofre com o meu, como ele mesmo diz, “humor que oscila mais que os preços do café na década de 1920” e com a minha capacidade de me irritar com ele que “não é inercial porque tende a aumentar”.

Não poderia deixar de agradecer também ao pessoal das Secretarias de Desenvolvimento Urbano, de Infraestrutura, de Finanças e de Mobilidade Urbana de Palmas, que foram extremamente prestativos, atenciosos e pacientes comigo e com a minha constante procura (principalmente nos últimos meses).

Aproveito a oportunidade também para agradecer a alguns professores que contribuíram de forma direta ou indireta à minha formação: Ana Lúcia de Medeiros, Mônica Aparecida Rocha, Waldecy Rodrigues, Francisco Patrício Esteves, José de Ribamar, João Claudino (que orientou o início deste trabalho), Cid Olival (que é “culpado” pelo meu interesse pela problemática urbana e foi quem me deu as primeiras orientações e dicas) e Adriano Paixão (por quem tenho um profundo carinho e consideração).

Por fim, gostaria de fazer agradecimentos mais que especiais ao César, que tem sido mais que um professor e orientador. Tem sido um verdadeiro amigo com toda a sua paciência e disposição em ajudar nos meus muitos contratempos ao longo desse último ano, e à Núbia, uma grande amiga, que em todos os momentos que necessitei foi prestativa, atenciosa e compreensiva.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.”

Eduardo Galeano

RESUMO

Apesar do planejamento que envolve a criação da cidade de Palmas, criada para ser a capital do estado do Tocantins, o que se observa a partir da análise da sua ocupação foge aos critérios planejados. Ao invés de uma ocupação ordenada, partindo da área central para evitar o espraiamento da população por toda a cidade (conforme foi planejado), verifica-se uma ocupação que atende aos interesses políticos e do mercado imobiliário, com expulsão das famílias de baixa renda para a periferia e a criação de áreas destinadas à ocupação popular em contraste com a existência de várias áreas ociosas no centro da cidade. Observa-se assim, que o planejamento de Palmas (centrado nas ações do poder público) não foi suficiente para evitar que se estabelecessem na cidade alguns problemas (como segregação socioespacial e forte especulação imobiliária, por exemplo) típicos de cidades que passaram por um processo de urbanização rápido e intenso diante do processo de industrialização (contexto não vivenciado por Palmas). Dessa forma, entende-se que a persistência desses problemas é fruto das relações sociais estabelecidas que se caracterizam pela apropriação de riquezas a partir da produção do espaço urbano. Entende-se também, que essa relação tende a se perpetuar, independentemente da existência de planejamento, desde que tal planejamento seja concentrado apenas nas ações desenroladas pelo Estado, sem que haja um maior engajamento da sociedade civil (principal interessada na produção do espaço urbano) no planejamento das cidades, como estratégia para eliminar o caráter puramente mercantil da produção e apropriação do espaço urbano.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, Palmas, Sociedade Civil, Produção do espaço.

ABSTRACT

Despite all the planning involving the creation and construction of the city of Palmas, built to be the capital of the Tocantins state, it is possible to observe from the analysis of its occupation that the actual urban configuration of the city flees from the planned standards. Instead of an organized occupation, starting from the central area to avoid the population spreading through the entire city (as it was planned), it is verified an occupation that serves the political and property market interests, with the expulsion of low income families to the periphery, the creation of areas designated to popular occupation contrasts with various idle areas on the centre of the city. It is observed that the planning of Palmas (centered on the public authority) was not enough to avoid typical problems (as spatial segregation and housing speculation as an example) from cities that have been through a fast urbanization and through a intense industrialization process (a context not experienced by Palmas). Therefore, it is recognized that the persistence of the problems are result of established social relations characterized by the appropriation of wealth from the space production. Furthermore, this relation tends to perpetuate, not relying on the existence of a planning, since the planning is centered only on the actions done by the estate, without any commitment from the civil society (the main interested on the urban space production) on the planning of the city, as a strategy to eliminate the characteristics of a pure mercantile production and appropriation of the urban space.

Key-words: Urban Planning, Palmas, Civil Society, Space production.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Evolução da população urbana e rural no Brasil.....	1
Tabela 02: Evolução da população urbana e rural de Palmas – TO.....	48
Tabela 03: Estado de origem dos moradores de Palmas – TO.....	49
Tabela 04: Nível de Escolaridade por região da cidade de Palmas – TO.....	3
Tabela 05: Rendimento por região da cidade de Palmas – TO (Rendimento em Salário Mínimo – referência 2010).....	63
Tabela 06: Abastecimento de Rede de Água e Esgoto em Palmas – TO.....	68
Tabela 07: Áreas habitadas não pavimentadas na cidade de Palmas – TO.....	69
Tabela 08: Valor do m ² nas regiões da cidade de Palmas – TO.....	3
Tabela 09: Evolução da Frota de Automóveis e Motocicletas em Palmas – TO.....	84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Evolução da população de Palmas – TO.....	41
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Programas Habitacionais em Palmas – TO.....	77
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Localização do Estado do Tocantins e do Município de Palmas	38
Figura 02: Palmas entre o Rio Tocantins e a Serra de Lajeado	39
Figura 03: Malha urbana viária principal de Palmas	41
Figura 04: Etapas de ocupação do território de Palmas.....	41

LISTA DE MAPAS

Mapa 01: Divisão de Palmas de acordo com os usos de cada área da cidade	3
Mapa 02: Evolução da ocupação urbana.	56
Mapa 03: Expansão urbana em Palmas – TO.....	5
Mapa 04: Cidade de Palmas – Localização dos Bairros.....	61
Mapa 05: Divisão das Regiões pelo Projeto Palmas Minha Cidade.....	67
Mapa 06: Ocupação e Vazios Urbanos de Palmas	71

LISTA DE SIGLAS

ANC - Assembleia Nacional Constituinte
ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano
APM - Áreas Públicas Municipais
APM - Áreas Públicas Municipais
ARNE - Área Residencial Nordeste
ARNE - Área Residencial Nordeste
ARNO - Área Residencial Noroeste
ARNO - Área Residencial Noroeste
ARSE - Área Residencial Sudeste
ARSE - Área Residencial Sudeste
ARSO - Área Residencial Sudoeste
ARSO - Área Residencial Sudoeste
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional de Habitação
CCB - Cédulas de Crédito Bancário
CCI - Cédulas de Crédito Imobiliário
CEF - Caixa Econômica Federal
CEF - Caixa Econômica Federal
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CODETINS - Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CREA - Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
Creci - Conselho Regional dos Corretores Imobiliários
DI - Desenvolvimento Institucional
FGTS - Fundo de Garantias do Tempo de Serviço
FII - Fundos de Investimento Imobiliário
FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado
FJP - Fundação João Pinheiro
FJP - Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPM - Fundo Nacional para os Municípios
HBB - Habitar Brasil
HBB - Habitar Brasil
IAP's - Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento
IPEA - Instituto Brasileiro de Economia Aplicada
IPEA - Instituto Brasileiro de Economia Aplicada
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR - Imposto Territorial Rural
LCI - Letras de Crédito Imobiliário
MCMV - Minha Casa Minha Vida
MCMV - Minha Casa Minha Vida
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NGPI - Núcleo de Gestão Pública Inovadora
OGU - Orçamento Geral da União
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo
PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PER - Pesquisa de Emprego e Renda
PGV - Planta Genérica de Valores
PHIS - Programa de Habitação de Interesse Social
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Samot - Secretaria de Acessibilidade, Mobilidade e Transportes

SAREM - Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios

SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

Seturb - Sistema de Bilhetagem Eletrônica

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFI - Sistema Financeiro Imobiliário

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNPLI - Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

TFP - Tradição, Família e Propriedade

UFT - Universidade Federal do Tocantins

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO URBANO: NECESSIDADE, EXPECTATIVAS E LIMITAÇÕES NO BRASIL	5
1.1. Fatores sociais e econômicos no Brasil – implicações para o ambiente urbano.....	5
1.2. Lutas sociais e política urbana no Brasil.....	24
CAPÍTULO 2. ASPECTOS DO PLANEJAMENTO E DA OCUPAÇÃO DA CIDADE DE PALMAS – TO	35
2.1. Planejamento de Palmas.....	35
2.2. Processo de ocupação do espaço urbano de Palmas.....	46
2.3. Implicações socioeconômicas e espaciais do processo de ocupação de Palmas.....	58
CAPÍTULO 3. PROBLEMAS URBANOS – APENAS FALTA DE PLANEJAMENTO OU MANIFESTAÇÃO DAS CONTRADITÓRIAS RELAÇÕES SOCIAIS?	85
3.1. Produção do espaço urbano em uma sociedade capitalista.....	85
3.2. O Estado capitalista.....	89
3.3. A quem cabe planejar a cidade?	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUÇÃO

O debate acerca da necessidade de se promover um espaço urbano organizado de forma socialmente justa é imprescindível no persistente cenário brasileiro de conservação de pobreza. Pensar em eliminar os contrastes sociais requer pensar o futuro das cidades, o que torna mais que necessário um planejamento da produção e ocupação do espaço urbano. A falta de planejamento durante o processo de urbanização brasileiro pode ser entendido como o principal motivo para a existência de sérios problemas nos grandes centros urbanos brasileiros, fato que ajudou a disseminar a ideia de que a existência de um planejamento bem elaborado seria suficiente para eliminar/evitar tais problemas.

A ideia da urbanização relacionada como “sentido e finalidade da industrialização” (LEFEBVRE, 2008b, p. 07), também fez com que no Brasil, o desenvolvimento da urbanização fosse atrelado ao processo de industrialização. Durante a crise de 1929, o modelo agroexportador adotado pelo país enfrentou sérios problemas. A alternativa encontrada para superar essas dificuldades foi a industrialização do país. A forma como se deu a industrialização no Brasil favoreceu para a construção do cenário urbano que existe hoje no país: induziu uma forte migração para os grandes centros brasileiros (sobretudo a partir das décadas de 1960/1970) provocando perdas da qualidade de vida das cidades e a incapacidade do Estado em controlar o crescimento urbano indisciplinado, submetendo a oferta de alguns serviços públicos ao domínio do capital (CANO,1988).

De acordo com a avaliação de Cano (2001), os problemas urbanos no Brasil se intensificam a partir das décadas de 1980/90, com, respectivamente, a chamada década perdida e a investida neoliberal que favorece a existência de transformações na dinâmica do capitalismo mundial, em decorrência da grande mobilidade de capital. As reformas neoliberais provocam uma progressiva deterioração das condições de trabalho e uma crescente fragilização da já precária institucionalização dos direitos sociais, a partir da terceirização e da flexibilização das leis trabalhistas, que condicionaram a existência de maior exploração, aumento do trabalho precário e informalizado e também aumento do desemprego. Também se viu, em decorrência do avanço do neoliberalismo, surgir a ideia de empreendedorismo urbano que favorece à atuação das cidades como empresas, que competem entre si para atrair empresas e turistas. Nesse processo, o Estado tende a favorecer as empresas em detrimento de ações ou propostas em favor ao desenvolvimento urbano. Essa prática intensifica a já desigual condição social das cidades brasileiras.

Como a forma que se desenvolveu o crescimento urbano brasileiro gerou uma profunda desigualdade social, dado, principalmente, às relações sociais estabelecidas pela ordem capitalista (na qual se tem uma sociedade moderna que ainda sustenta o atraso e o pauperismo), as cidades brasileiras têm que conviver com uma profunda diferenciação social e também com a impossibilidade de se combinar acumulação com justiça social. A partir dessa perspectiva, é possível conceber o espaço urbano enquanto expressão social do contraditório processo de reprodução do capital e da força de trabalho.

Ou seja, as contradições presentes no atual sistema de produção (capitalismo) estão presentes também no ambiente urbano e se expressam nos diversos e constantes problemas que as cidades enfrentam. Sejam eles em relação à falta de infraestrutura urbana, ao déficit habitacional, à dificuldade de mobilidade urbana, à especulação imobiliária, à segregação socioespacial, ao aumento da violência, à tendência à favelização, enfim, os problemas urbanos, de uma maneira geral. Tais problemas fazem parte do cotidiano das diversas cidades há muito tempo (cada problema surge ou ressurgiu/persiste de acordo com as especificidades próprias do tempo histórico ao qual faz parte).

Engels (2010) analisou a situação da classe trabalhadora da Inglaterra por volta do ano de 1845. Os registros realizados pelo autor apresentavam as diferenças ambientais de higienização, de transporte e de condições de moradias entre os bairros ocupados pelos burgueses e os bairros ocupados pelos operários. Ao analisar os espaços urbanos atualmente, é possível constatar que a lógica de diferenciação das condições existentes entre os espaços urbanos habitados pelas classes baixas e os habitados pelas classes altas, ainda persiste, mesmo diante dos avanços alcançados pela humanidade, seja em termos tecnológicos, científicos ou econômicos, que poderiam melhorar as condições de vida da humanidade.

Diante de todos os problemas urbanos existentes no Brasil, a necessidade de políticas voltadas para o planejamento e a gestão urbana tem sido tema de merecido destaque no país nos últimos tempos, porém, a visão de como se pensar o planejamento e a gestão urbana possui um caráter conservador e está, na maioria das vezes, associada apenas ao aparelho de Estado. Tem sido negligenciada a importância do papel ativo das organizações dos movimentos sociais, elaborando estratégias alternativas, planejamentos, projetos e muitas vezes buscando praticar, mesmo que em escala reduzida, ocupações e assentamentos de sem-teto. Essas experiências, conforme afirma Souza (2008), servem de laboratório para pensar o que poderia ser o planejamento e a gestão urbana em uma sociedade futura e as possibilidades de ação e intervenção para construir cidades mais justas.

A partir dessa perspectiva, tem-se aqui, como proposta de trabalho, analisar e debater os limites e possibilidades do planejamento urbano adotado no Brasil e da necessidade de criação de uma nova concepção de planejamento urbano, visando a construção de cidades socialmente mais justas. Para tanto, será analisado o caso da cidade de Palmas, capital do Tocantins, uma cidade nova e planejada que, apesar dessas características, enfrenta problemas similares aos existentes tanto em cidades que não foram planejadas e passaram por um processo de crescimento rápido, intenso e caótico diante a industrialização brasileira, quanto aos que existem em cidades planejadas décadas antes a Palmas, como o caso da cidade de Brasília.

O caso de Palmas remete a certos questionamentos: o que leva uma cidade nova, planejada e construída a apresentar problemas similares a outras que, ou não foram planejadas, ou não foram planejadas em contexto de debates sobre reforma urbana e de conquistas dos movimentos sociais urbanos através da Constituição Federal de 1988 (que assegurou o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana e ainda destinou um capítulo completo direcionado à política urbana)? Seria o planejamento suficiente para eliminar/evitar problemas urbanos ou ao planejamento são impostas barreiras/limites? Em que consiste esses limites? Quais as melhores formas de se pensar e planejar a cidade? A quem cabe planejar a cidade?

A fim de responder essas questões, pretende-se neste trabalho analisar a questão urbana. E, baseando-se nas considerações realizadas acima, tem-se como objetivo aqui analisar a questão urbana como expressão da questão social, isto é, como fruto do processo contraditório das relações sociais estabelecidas no modo de produção capitalista, tendo como pano de fundo o processo de planejamento e ocupação da cidade de Palmas – TO.

Para tanto, utilizou-se como metodologia pesquisas bibliográficas sobre o histórico do planejamento e ocupação da cidade, bem como um estudo sobre a produção do espaço urbano, a partir da leitura de textos de autores como Ermínia Maricato, David Harvey, Milton Santos, Henri Lefebvre, dentre outros. Também foram realizadas análises de leis (através do banco de leis da cidade de Palmas) e análise de informações fornecidas pelas secretarias municipais da cidade. Ainda se utilizou de bancos de dados: foram coletados dados no Sidra/IBGE e no IPEADATA, e foi analisada a base de dados da Pesquisa de Emprego e Renda – PER, do Núcleo de Gestão Pública Inovadora da Universidade Federal do Tocantins (NGPI – UFT), realizada no mês de agosto de 2010, com a aplicação de 1100 questionários, distribuídos pelas regiões da cidade de Palmas de acordo com a distribuição da população. A pesquisa em questão se estendeu a homens e mulheres, com idade acima de 14 anos,

independente da sua condição no domicílio no qual se encontravam (desde que morassem no referido domicílio). Assim, foram entrevistados chefes de família, cônjuge, filhos, agregados, ou mesmo, empregados domésticos.

Para apresentar as informações coletadas, o trabalho está estruturado em três capítulos e uma parte destinada às considerações finais.

No primeiro capítulo pretende-se abordar, de uma forma geral, a ideia de planejamento urbano, os problemas urbanos brasileiros que motivaram a adoção dos debates sobre a necessidade de planejamento urbano no Brasil, a participação popular nesse processo, os avanços que o debate sobre planejamento urbano proporcionou na esfera institucional e legal sobre a questão urbana e ainda, os limites que o planejamento urbano enfrenta.

No segundo capítulo, atrelado à ideia do planejamento, é apresentado o planejamento da construção e da ocupação da cidade de Palmas. Em contraste, também é apresentada a forma como realmente se deu a ocupação da cidade e como se configura o espaço urbano da cidade de Palmas atualmente.

O terceiro capítulo se apresenta como crítica ao planejamento urbano brasileiro. Por isso, oferece um suporte teórico conceitual para a compreensão da produção do espaço, bem como, para entender as contradições existentes entre o planejamento inicial de ocupação e expansão de Palmas e a forma como esses processos ocorreram. Além disso, indica a necessidade de se reformular o planejamento urbano elaborado no Brasil a partir da indagação: a quem cabe planejar a cidade?

Por fim, tem-se a parte dedica às considerações finais sobre o estudo.

CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTO URBANO: NECESSIDADE, EXPECTATIVAS E LIMITAÇÕES NO BRASIL

É interessante, a priori, deixar claro que como “planejamento” é um tema muito amplo, seria muita pretensão querer aborda-lo em sua completude em apenas um capítulo. Dessa forma, não se pretende aqui expor em seus detalhes a teoria do planejamento urbano, nem mesmo a história do planejamento urbano brasileiro. O que se almeja é apresentar, de uma forma geral, alguns motivos que levaram a ideia da necessidade do planejamento urbano a vigorar no Brasil, fazendo com que: 1) o planejamento urbano passasse a ser entendido como a panaceia para os males urbanos; 2) a existência dos problemas urbanos no Brasil fosse diretamente associada à ausência de planejamento.

Para tanto, o capítulo apresenta algumas questões de ordem econômica, social e política (como, por exemplo, o processo de industrialização, o período militar e avanço das ideias neoliberais no Brasil), e suas implicações para o ambiente urbano. Também é exposto no capítulo o conseqüente avanço de debates sobre a necessidade de se construir cidades mais justas; a organização da sociedade em movimentos em prol da Reforma Urbana; a busca pelo planejamento urbano como mecanismo que poderia evitar o alastramento dos problemas urbanos enfrentados historicamente pelas cidades brasileiras; e os instrumentos de planejamento urbano instituídos no Brasil.

1.1. Fatores sociais e econômicos no Brasil – implicações para o ambiente urbano

As cidades brasileiras surgiram em um período anterior à década de 1930, considerada marco na transformação do país, ao marcar “[...] o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial.” (OLIVEIRA, 1981, p. 09)¹. Porém, é com o início do processo de industrialização (pós 1930), que cresce o número de trabalhadores no ambiente urbano e com isso, crescem as cidades e as demandas urbanas.

¹ Oliveira (1981, p. 09) deixa claro que essa predominância se concretiza apenas em 1956, quando, pela primeira vez, a renda do setor industrial supera a da agricultura, mas as relações sociais que se estabelecem a partir de 1930 “[...] têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segunda as quais a economia se inclinava para as atividades agrarioexportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno.”.

Antes de 1930 as poucas empresas existentes, a exemplo do que aconteceu na Europa no século XIX², construíram vilas operárias, próximas às fábricas, para a habitação de seus operários. Nessas vilas, as moradias, construídas pelas fábricas, eram alugadas ou vendidas aos trabalhadores. Essa solução era viável, visto que, primeiro, a quantidade de trabalhadores ainda era pequena; segundo, devido aos baixos custos tanto dos terrenos quanto das construções. E ainda era uma atitude positiva por manter os trabalhadores próximos às fábricas, conforme demonstra Kowarick (1979, p. 30).

O cenário do Brás, Moóca, Belém de então, onde a vida girava em torno dos ‘apitos das fábricas de tecido’, caracterizava-se pela concentração das moradias operárias na proximidade dos locais de trabalho.

No Rio de Janeiro esses parques proletários existiam, por exemplo, em Bangu (Moça Bonita), Vila Isabel (da falida fábrica Confiança) e também no parque proletário da Gávea (GONÇALVES, 1984). Essa ação das empresas não era ingênua e, obviamente, tinha alguns interesses por trás. De acordo com Castel (2009) esse tipo de proteção patronal era benéfica para a fábrica por garantir a disciplina do trabalhador, visto que eles perdiam essas vantagens se deixassem a companhia. Além disso, como chama atenção Kowarick (1979), também era interessante para as fábricas realizar o fornecimento de moradias para seus trabalhadores por se constituir em um mecanismo que favorecia a redução dos salários, por diminuir as despesas dos operários com sua própria sobrevivência (já que não teriam que pagar pela moradia, reduziria assim o preço da força de trabalho).

Obviamente, com a intensificação da industrialização e a conseqüente migração interna rumo às cidades, depois de 1930, cresceu rapidamente o número de trabalhadores e, em conseqüência, cresceu também a demanda por habitações populares. Em paralelo, há um encarecimento dos terrenos e das construções, o que torna, do ponto de vista das empresas, inviável a construção das vilas para os trabalhadores (KOWARICK, 1979). Assim, a responsabilidade pelo custo das moradias é transferida para os trabalhadores e os gastos com infraestrutura para o Estado. E, como afirma Kowarick (1979, p. 31),

Deste momento em diante as ‘vilas operárias’ tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário. A partir de então surge no cenário urbano o que passou a ser designado de ‘periferia’: aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão de obra necessária para fazer girar a maquinaria econômica.

² A proteção patronal implantada na Europa no século XIX corresponde à ação dos patrões em garantir a seguridade do operário, através do fornecimento de uma infraestrutura de serviços sociais quase completos: com farmácia, enfermaria, sociedade para a previdência, política de habitação – construção de moradias-padrão, venda de terrenos a preços reduzidos e empréstimos para o acesso dos operários à propriedade (CASTEL, 2009).

A industrialização brasileira gerou ao país um problema comum aos países latinoamericanos que se industrializaram rapidamente após a crise de 1929: uma urbanização rápida, intensa e caótica que acabou por proporcionar sérios problemas urbanos como a favelização, a segregação espacial, a fragmentação do tecido urbano, a especulação imobiliária, o déficit habitacional, a falta de infraestrutura urbana adequada, desastres por causas naturais como os desmoronamentos, dentre outros. Esse crescimento desordenado das cidades acaba por escapar do controle do Estado, que não consegue enfrentar em tempo hábil os problemas que surgem (CANO, 2010).

As relações sociais estabelecidas durante o processo de industrialização contribuíram de forma contundente para a construção do cenário urbano que existe hoje no país. Ao passo que se presenciou uma modernização conservadora³ no campo também se viu desenvolver uma industrialização concentrada em algumas poucas partes do país.

A modernização conservadora favoreceu a capitalização do campo, necessária para a expansão do capitalismo industrial, e ainda intensificou a concentração fundiária já existente desde a colonização do país. Assim, um grande contingente de pequenos proprietários ficou sem possibilidades de sobrevivência nessas regiões. Esse processo, aliado à concentração industrial em determinadas áreas do país provocou um fluxo migratório⁴ para os grandes centros urbanos, levando a um crescimento desordenado das cidades. Singer (1987, p. 117) aponta que a acumulação do capital tendeu a se concentrar “[...] em uma ou poucas áreas urbanas [...] esvaziando economicamente as outras regiões e, naturalmente, também as cidades nelas contidas.” Assim, percebe-se que a migração para os grandes centros foi determinada tanto pela “expulsão” da mão-de-obra do campo, quanto pela fuga de trabalhadores desempregados das áreas urbanas mais atrasadas. E, com isso, “as cidades explodiram, encheram-se de gente, encheram-se de pobres” (CANO, 2011, p. 23).

As cidades tornaram-se atrativas para os moradores da zona rural devido, inclusive, aos benefícios aprovados e promulgados pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, em 1943, através do Decreto-Lei nº 5452. De acordo com a legislação trabalhista implantada

³ Processo de inserção do progresso técnico na agricultura, ocorrido durante o governo militar, nas décadas de 1960 e 1970, sem, contudo alterar a estrutura fundiária é conhecido como modernização conservadora, visto que não melhorou o padrão de vida do produtor rural (SAMPAIO, 2001).

⁴ As migrações internas são historicamente condicionadas por um processo de mudança global. No caso brasileiro, as migrações internas que ocorreram após a década de 1930 foram implicadas pelo processo de industrialização, que não consiste apenas na mudança de técnicas de produção e diversificação de produtos, mas também, na mudança da divisão social do trabalho. Dessa forma, as migrações ocorridas podem ser entendidas como “[...] um mero mecanismo de redistribuição espacial da população que se adapta, em última análise, ao rearranjo espacial das atividades econômicas.” (SINGER, 1987, p. 33).

durante o governo do presidente Getúlio Vargas, os trabalhadores passariam a ter assegurados alguns direitos (muitos já existiam em leis esparsas, por isso usa-se o termo consolidação), tais como, jornada de trabalho de 40 horas; descanso semanal, férias e acidentes de trabalho remunerados; aposentadoria; regulamentação do trabalho de mulheres e de adolescentes e proibição do trabalho infantil (MARCONSIN, 2009).

Essa regulamentação do trabalho, juntamente com outras medidas adotadas pelo governo⁵, faz parte das iniciativas do Estado para criar e recriar condições que favorecem a indústria, pois possibilita uma maior acumulação de capital e tranquilidade para o investimento das empresas.

Por isso, eram excluídos desses benefícios “os funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios, porque possuíam um regime próprio e os servidores de autarquias paraestatais, em situação análoga à dos funcionários públicos, mas também os trabalhadores rurais e de serviços domésticos” (MARCONSIN, 2009, p. 107). Como a legislação aprovada era aplicável apenas nas áreas urbanas, os assalariados urbanos conquistavam “[...] um padrão de vida substancialmente mais alto que o das massas rurais. Surge desta maneira um sistema de incentivos que atrai uma parcela crescente dos trabalhadores rurais às cidades.” (SINGER, 1987).

A gritante fuga de trabalhadores do campo para a cidade, segundo aponta Gonçalves (1984), não deve ser vista apenas como consequência dos atrativos que a cidade pode favorecer aos migrantes. Deve-se entender que a migração antes de ser uma dentre as várias opções dessas famílias, era quase sempre a única opção/ a única saída. Os migrantes foram expulsos pelo dono da terra ou saíram simplesmente porque o que podiam obter, nas condições que possuíam, não dava para manter a família.

Gonçalves (1984, p. 70/71) afirma ainda que “a migração tem sido, portanto, um ‘desanuvizador’ de tensões nas áreas rurais, e como estas não estão desvinculadas da sociedade global, essas tensões acabam por se concentrar em outros pontos. Nas grandes cidades, por exemplo.”.

Nas grandes cidades, essas tensões se verificam quando a crescente onda migratória favorece para a criação de um excedente de força de trabalho nas cidades, que, de acordo com a análise de Marx (1996), é importante para o desenvolvimento da dinâmica do capitalismo. Esse excedente de mão de obra é chamado por Marx (1996) de exército industrial de reserva.

⁵ Dentre as demais medidas adotadas pelo Estado brasileiro, encontram-se o investimento em infraestrutura, os subsídios para a importação de tecnologia e equipamentos, a taxação do café para redistribuição do excedente entre os grupos capitalistas, os investimentos em matéria-prima estratégica, etc. (MARCONSIN, 2009).

Tal exército (parcela de trabalhadores sem perspectiva de ocupação regular) é um elemento estrutural indispensável ao modo de produção capitalista, pois regula o nível geral de salários (impedindo que o salário fique acima do valor da força de trabalho, ou mesmo, deixando-o abaixo desse valor) e disponibiliza mão de obra suplementar (devido à necessidade de massa humana sempre disponível para ser utilizada sem prejudicar a escala de produção diante do surgimento de novos ramos de produção).

Dessa forma, na sociedade capitalista existe um grande número de trabalhadores que suportam condições de trabalho precárias e baixos salários, devido ao receio de perder o emprego para a massa que se encontra desempregada, à espera de uma oportunidade para trabalhar, mesmo que em troca de salários ainda mais baixos. Quando se analisa o processo de reprodução da força de trabalho nos países periféricos (caso do Brasil), cujo nível de desenvolvimento capitalista é diferente dos países centrais, pode-se observar algumas especificidades chegando-se a serem constatadas características de exploração do trabalhador ainda mais intensas.

Marini (2000) estuda, baseando-se nas análises de Marx, essas especificidades dos países periféricos. De acordo com o autor, esses países, diante do seu persistente atraso tecnológico ficavam em desvantagem no comércio internacional. Por isso, necessitaram recorrer a um mecanismo de compensação, chamado por ele de “superexploração do trabalhador”, caracterizado por uma baixíssima remuneração do trabalho. A superexploração se dá através de três mecanismos: 1) aumento da intensidade do trabalho; 2) aumento da jornada e 3) redução do consumo do operário. Assim, se nega ao trabalhador as condições necessárias para repor o desgaste de sua força de trabalho: nos dois primeiros casos, porque ele é obrigado a um dispêndio de força de trabalho ainda maior, provocando o seu esgotamento prematuro; no último, porque se retira dele, inclusive, a possibilidade de consumir o estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho em estado normal. Em termos gerais, esses mecanismos (que podem existir, e normalmente existem, de forma combinada) indicam que o trabalhador se remunera bem abaixo de seu valor e corresponde não apenas na exploração, mas na superexploração do trabalho (MARINI, 2000).

Diante dessas relações, a industrialização não foi capaz de absorver ou proporcionar rendimentos necessários para assegurar as melhorias nas condições de vida que buscava a massa de trabalhadores que migrou para as cidades. O exército industrial de reserva que se formou a partir dessa migração, garantiu que nas grandes cidades houvesse sempre pessoas desempregadas dispostas a aceitar salários baixos, garantindo a lucratividade do recente setor industrial brasileiro. Marini (2000) e Oliveira (1981) indicam outro fator que contribuiu para a

existência de baixos salários nas cidades. De acordo com os autores, além de fornecer força de trabalho para as cidades, o ambiente rural brasileiro, também atuou:

[...] fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, [e] combinou esse elemento com o próprio volume da oferta de força de trabalho urbana, para rebaixar o preço desta. Em outras palavras, o preço de oferta da força de trabalho urbana se compunha basicamente de dois elementos: custo da alimentação – determinado este pelo custo de reprodução da força de trabalho rural – e custo dos bens e serviços propriamente urbanos; nestes, ponderava fortemente uma estranha forma de "economia de subsistência" [...] forçando para baixo o preço de oferta da força de trabalho urbana e, conseqüentemente, os salários reais (OLIVEIRA, 1981, p. 19/20).

E, “como a reprodução da força de trabalho é um fenômeno que se dá no espaço, sua condição preconizada gerava reciprocamente uma urbanização *sui generis*” (ARANTES, 2009, p. 104). Dessa forma, têm-se no Brasil cidades precárias em termos de possibilidades de habitação e acesso a infraestrutura urbana para a população. Singer (1987, p. 117) corrobora com essa afirmação ao dizer que:

O crescimento acelerado das metrópoles em países não desenvolvidos acentuou e tornou mais perceptível uma série de desequilíbrios, principalmente entre procura e oferta de habitações e serviços urbanos, que compõe uma problemática urbana específica.

Surgem então, problemas diversos como, falta de habitação, água, esgoto, saúde, educação, transporte, aumento da violência e inexistência de salários ou empregos suficientes para garantir a sobrevivência dessas pessoas, dado ao acúmulo da privatização de alguns serviços públicos e das baixas remunerações (que impossibilitam o acesso a esses serviços) (CANO, 1988). Além disso, a expansão dessas cidades (dado ao contingente populacional), baseou-se na especulação imobiliária, que, adotou como método a “retenção especulativa de terrenos” (KOWARICK, 1979). A dinâmica especulativa se desenrolava da seguinte forma:

[...] o novo loteamento nunca era feito em continuidade com o anterior, já provido de serviços públicos. [...] entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terra vazia, sem lotear. Completado o novo loteamento, a linha de ônibus que serviria seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendida, a linha de ônibus passa pela área não loteada, trazendo-lhe imediata valorização. O mesmo ocorreria (e ocorre) com os demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passariam por áreas vazias, beneficiárias imediatas de melhoramento público. Dessa forma, transferia-se para o valor da terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública (KOWARICK, 1979, p. 33).

Como uma melhoria urbana, por mais simples que seja, repercute imediatamente no preço dos terrenos, áreas mais próximas (as vazias) acabavam se tornando duplamente mais valorizada, tanto devido ao acesso à infraestrutura disponibilizada, quanto por estar mais próxima do centro que as demais. E essa valorização, que se tornou cada vez mais frequente

nessas cidades, passou a ditar a localização das famílias que não conseguiam (através dos mecanismos de mercado) ter acesso a terrenos mais valorizados.

A junção dessas questões (forte fluxo migratório, falta de serviços urbanos e crescimento da especulação imobiliária) gera, dentre outras consequências sociais, maiores dificuldades para os trabalhadores em ter acesso à casa própria e arrastam a população mais pobre para moradias em locais sem infraestrutura urbana adequada. Dessa forma, segmentos pobres da sociedade brasileira, desprovidos de condições monetárias suficientes para adquirir moradias adequadas, acabaram se arrastando para habitações na periferia das cidades, em ambientes sem infraestrutura urbana suficiente para assegurar boas condições para sua sobrevivência, ou mesmo levadas a ocupar indiscriminadamente áreas ambientalmente frágeis e protegidas por lei. A precariedade habitacional dessas pessoas não se encontra apenas na localização (com sua falta de infraestrutura urbana ou sua fragilidade ambiental). Foi precária também a forma como a habitação das classes trabalhadoras foram construídas.

Conforme afirma Oliveira (1981, p. 31), “Uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o ‘mutirão’”. Essa solução encontrada pelos trabalhadores, diante da sua falta de recursos para adquirir uma casa através do mercado, se torna uma fórmula para “[...] rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho, compatibilizando uma alta taxa de acumulação com salários crescentemente deteriorados.” (KOWARICK, 1979, p. 61). Sobre esse aspecto de reduzir o custo de reprodução da força de trabalho, Oliveira (1981, p. 31) diz que a habitação,

[...] se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho.

Maricato (1979) reforça essa ideia e ainda apresenta que a autoconstrução não se limita apenas na construção de moradias. A autoconstrução se estende inclusiva para a construção do espaço urbano, incluindo a construção de igrejas, escolas, creches, sede de sociedade de amigos de bairro, e ainda, obras para melhorar ruas, caminhos de acesso, pontes, limpeza de córregos. A autora ainda acrescenta que,

Pode parecer ‘natural’ que a massa trabalhadora migrante construa sua própria casa na cidade como fazia no campo. Essa prática pode passar como um dado cultural simplesmente. É preciso lembrar, entretanto, que, longe de se ligar a uma cultura de subsistência (quando é o caso mesmo na zona rural) na cidade, essa maça é

maciçamente assalariada e perfeitamente integrada numa economia urbana industrial capitalista. Se ela mantém algumas práticas de subsistência, construindo as casas, abrindo poços para abastecer de água, abrindo fossas para o esgoto, é porque não lhe resta outra alternativa, já que ela não tem condições de comprar esses produtos ou pagar por esses serviços, seja pelo baixo poder aquisitivo dos salários, seja porque as políticas oficiais estatais tratam a infraestrutura e equipamento urbano, coletivos ou não, como mercadorias a exemplo dos setores privados, ou quando não, e mais frequentemente, combinadas a eles (MARICATO, 1979, p. 74).

Enfim, o que se pode observar, de uma forma geral, a partir desse rápido retrospecto, de acordo com o que aborda Nunes (2012), é que os problemas urbanos podem ser entendidos como um dos quatro principais problemas que se instalaram na sociedade brasileira após a década de 1930⁶. No contexto da industrialização brasileira, podem ser citados outros fatores socioeconômicos que causaram implicações para a estruturação do ambiente urbano brasileiro, tais como a implantação da ditadura militar, a instabilidade econômica e o avanço das ideias neoliberais.

Na década de 1960 teve início no Brasil o chamado Regime Militar, período caracterizado pela tomada do poder pelos militares, através de um golpe de estado, e pela instituição de uma ditadura. Essa fase perdurou de 1964 até 1985, quando se deu a redemocratização. No período descrito ocorreram profundas transformações políticas, econômicas e sociais no Brasil. Essas mudanças, obviamente, afetaram a configuração do espaço urbano brasileiro, seja através das políticas diretas desenvolvidas pelo governo militar para as cidades, ou mesmo a partir das implicações que os desdobramentos econômicos do país tiveram no cenário urbano.

A política no período foi marcada pelo autoritarismo, pela supressão dos direitos constitucionais, pela perseguição policial, prisão e tortura dos opositores e também pela censura aos meios de comunicação. A economia passou por altas e baixas, desde um período de grandes crescimentos (o chamado milagre econômico) até momentos de grande inflação e baixo crescimento do PIB. Houve também, uma rápida diversificação e modernização da indústria e serviços, conseguida devido a uma maior concentração de renda, ao endividamento externo e à abertura da economia para o capital estrangeiro. No plano social, também como consequência das questões já mencionadas (tanto políticas, quanto econômicas), vê-se acentuarem as desigualdades e as injustiças sociais.

É nesse contexto político, social e econômico que se vê intensificar a urbanização brasileira. Já foi abordado anteriormente que as condições tanto de atraso quanto de modernização promoveram o êxodo rural e provocaram um verdadeiro “inchaço urbano”.

⁶Os demais, segundo o autor, são: questões de ordem agrária, nacional e de financiamento (NUNES, 2012).

também já foram mencionadas as insuficientes políticas sociais e a dificuldade dos empregos urbanos gerados para suprir as necessidades da crescente população que chegava às cidades. Enfim, já foi abordado o lado que Wilson Cano (2010) chama de “urbanização suportável”, visto que os problemas de transporte urbano, habitação e saneamento básico ainda eram considerados “simples”. Agora (a partir da década de 1960), o país entra na parte nomeada pelo autor de urbanização caótica e explosiva, devido à aceleração tanto da urbanização, quanto da debilidade das políticas públicas.

De acordo com Cano (2010), até meados da década de 1960 o acréscimo populacional não ocasionou um caso de desemprego aberto⁷, assim como também, os imóveis não eram tão caros e a especulação imobiliária ainda era suportável para alguns trabalhadores. Mas o governo ditatorial, além de não fazer a Reforma Agrária, inicia a partir de 1965, uma profunda renovação tecnológica na agricultura. O que só aumenta os problemas, visto que diminuiu substancialmente a necessidade do trabalho humano no campo e induz a uma maior saída dos trabalhadores do campo em direção às cidades. Assim, a partir da década de 1970 as cidades brasileiras cresceram de forma explosiva. De acordo com Maricato (1987, p. 15), “a população urbana brasileira passou de 52,1 milhões em 1970 para 79,8 milhões em 1980. Aproximadamente 6 milhões de domicílios, desde barracos em favelas, até apartamentos de luxo, foram criados em 10 anos nas cidades.”.

A partir da análise dos dados fornecidos pelo IBGE, pode-se constatar esse crescimento urbano vivenciado pelo país. Na tabela abaixo se verifica que a população urbana cresceu de 26, 35% em 1940 para cerca de 68,89%, em 1980. Esse crescimento corresponde, em valores absolutos, a cerca de 71 milhões de novos moradores nas cidades brasileiras em cerca de 40 anos.

Ano	População Total	População Urbana (%)	População Rural (%)
1940	41.236.315	31,24	68,76
1950	51.944.398	34,89	65,11
1960	70.324.103	44,96	55,04
1970	93.134.846	55,94	44,06
1980	119.011.052	67,59	32,41
1991	146.825.475	75,59	24,41
2000	169.799.170	81,25	18,75
2010	190.747.731	84,36	15,64

Fonte: Elaboração própria: IPEADATA.

Tabela 01: Evolução da população urbana e rural no Brasil

⁷ Adota-se o critério que estão em desemprego aberto os indivíduos, em idade de 14 a 65 anos, que não trabalham, mas que procuraram emprego no último mês.

Singer (1987) afirma que o volume de migrações internas que ocorreram nos países “não desenvolvidos” quando estes se industrializaram foi muito maior do que nos países desenvolvidos. Segundo o autor esse fator é decorrente: 1) do ritmo de mudança tecnológica ter sido muito mais intenso nos países subdesenvolvidos, visto que, ao contrário dos países desenvolvidos (cujo processo de mudança ocorreu na medida em que determinadas inovações amadureciam), “[...] nos países não desenvolvidos ramos de produção inteiros são implantados de uma só vez, submetendo a estrutura econômica a choques muito mais profundos.” (SINGER, 1987, p. 45); 2) do fato de não existir, ou ser muito incipiente, o setor de subsistência nos países desenvolvidos e boa parte da população já está integrada na economia de mercado. Característica diferente dos países “não desenvolvidos”, cujo setor de subsistência ainda é forte. De acordo com Singer (1987, p. 45) “A proporção da força de trabalho que permanece no setor de subsistência é, de certa forma, uma indicação do caminho que o país tem que percorrer ainda até completar o seu desenvolvimento.”.

Nessas condições, a industrialização brasileira gerou uma forte onda de migração interna. Os migrantes que chegaram às cidades se depararam com o despreparo político, a falta de planejamento por parte do Estado e com a intensificação da degradação dos serviços públicos oferecidos e tão necessários para o processo de urbanização. Diante disso, verificou-se que as ocupações urbanas em áreas de preservação e de risco, cresceram consideravelmente. O regime político da época (autoritário e centralizador) agravou substancialmente esse quadro ao concentrar no governo federal a maior parte da receita fiscal, além de não considerar prioritários os gastos e as políticas de cunho social. Esses fatores juntos acabaram por deteriorar o padrão de vida da população urbana, especialmente o da classe trabalhadora (CANO, 2010).

Essa debilidade do Estado em prover a infraestrutura urbana necessária para acomodar a onda de migrantes que chagava as cidades, proporcionou ao capital a ampliação da sua esfera de atuação no mundo urbano. O governo militar teve um papel importante nesse processo de expansão das áreas de atuação do capital nas cidades ao inserir a nova política habitacional, a partir de 1965, com experiências de habitações subsidiadas (CANO, 2010).

A nova política habitacional fazia parte do conjunto de reformas instauradas desde o início do período militar, através do Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, primeiro plano econômico do governo militar. Suas prioridades estavam divididas em três pontos principais de ação: política econômica internacional, política financeira e política de produtividade social (NUNES, 2012). Tais políticas estavam calcadas na tentativa de eliminar a inflação e as suas implicações. Assim, adotou-se durante o período reformas bancárias e

tributárias, bem como medidas para aumentar os investimentos diretos, acertar o déficit da balança de pagamentos e diminuir os desequilíbrios regionais (SANTOS & KERECKI, 2010).

No período foram adotadas políticas diversas como o aumento dos juros, achatamento dos salários, sistemas de desvalorizações cambiais, medidas para atrair capitais estrangeiros, criação do Banco Central, do Conselho Monetário, do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro de Habitação (os dois últimos com a finalidade de atender ao problema da moradia no país) (SANTOS & KERECKI, 2010).

As reformas foram de fundamental importância para solucionar o problema do financiamento da economia, não apenas do setor público, como também do privado, tanto no que se refere ao consumo quanto no que diz respeito à produção (TEIXEIRA, 1993). No entanto, as medidas adotadas não implicaram apenas em êxitos econômicos. Apesar do crescimento da economia, verifica-se uma forte concentração de renda no período, além de uma tendência para se agravar os problemas urbanos já abordados anteriormente.

A nova Política Habitacional, cuja base de financiamento era as Cadernetas de Poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, administrados pela Caixa Econômica Federal e pelo BNH, consistia na produção de habitações nos pontos mais distantes da periferia (sob a alegação de que só nesses pontos poderiam ser construídas habitações em larga escala e que nesses locais o preço dos terrenos eram menores). Apesar dos argumentos terem algum embasamento concreto, de acordo com Cano (2010) é possível identificar outros fatores que levaram à construção das habitações das chamadas “Vilas BNH” em locais distantes e sem infraestrutura urbana. Com o intuito de sanar a necessidade de cooptar politicamente elites e empresários, o projeto buscava essas áreas desprovidas de infraestrutura também como mecanismo de alargar as áreas de atuação do capital, pois se tornava necessário, após a construção das moradias, garantir o acesso à infraestrutura. Assim, eram providas não apenas as moradias, como também, redes de energia, comunicações, água e esgoto, escola, postos de saúde, posto policial, pavimentação e rede de transporte. O fornecimento desses serviços não apenas valorizavam os preços dos terrenos naquele novo bairro, mas também dos terrenos sem construção a espera da valorização fácil que ficavam entre o centro e as áreas periféricas. Foram nesses novos espaços valorizados que se construíram as residências da classe média. Dessa forma, a política habitacional promovida pelo Estado acomodava os interesses do capital em várias esferas, o construtor (empresas de construção civil e de infraestrutura), de transporte, de comunicações, o imobiliário, o

bancário, etc. Essas novas relações favoreciam tanto a consolidação de redes de corrupções, quanto o desenvolvimento da força da especulação imobiliária⁸ (CANO, 2010).

As reformas institucionais adotadas com o intuito de tirar o país da crise econômica em que se encontrava em 1964, tanto devido à inflação (que estava em torno de 92,12%) quanto no que se refere ao baixo crescimento do PIB (cerca de 3,4%), levaram, a partir de 1968 até 1974, ao desenvolvimento do ironicamente chamado “milagre brasileiro”. O caráter de ironia se atribui ao fato do período de grande crescimento econômico ter reforçado ainda mais o modo concentrador de renda típico da sociedade brasileira (NUNES, 2012).

Kowarick (1979, p. 42) questiona, “[...] que tipo de milagre é esse que, ao mesmo tempo, reflete um crescimento acelerado e exclui deste crescimento a maioria da classe trabalhadora?” Na sequência, ele critica, “Trata-se certamente de um santo perverso que com uma mão dá a alguns o que com a outra retira de muitos.” Ainda abordando o período do milagre econômico, o autor ainda afirma:

A lógica da acumulação que preside ao desenvolvimento brasileiro recente apoia-se exatamente na dilapidação da força de trabalho. Na presença de uma vasta reserva de mão de obra e na ausência de uma sólida organização sindical e política da classe operária, tornou-se fácil aumentar as taxas de exploração (KOWARICK, 1979, p. 42).

Esse período de grande crescimento (sem retorno social) vivenciado pelo país não durou muito tempo e com o fim dele se agravaram ainda mais os problemas urbanos, visto a consequente dificuldade do Estado em promover gastos sociais.

Já em 1973 foi possível verificar uma tendência à queda do crescimento brasileiro. Dentre os fatores que podem ser considerados na análise da mudança dos rumos da economia brasileira na época, encontram-se o avanço inflacionário (dado à reversão de tendências no cenário mundial), a crise do balanço de pagamentos e a existência, segundo Tavares & Belluzzo (1979), de uma inerente natureza desequilibrada na estrutura de crescimento do PIB brasileiro.

Explicando melhor, pode-se dizer que: diante do aumento dos preços no mercado interno devido à crise internacional que se iniciou com o primeiro choque do petróleo em 1973 (quando os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP quadruplicaram o preço do barril de petróleo), teve-se o aumento também dos preços das matérias primas estratégicas para o processo produtivo. De certa forma devido ao aumento do valor das importações do petróleo e de algumas matérias primas importante, o

⁸ A atuação do BNH será novamente abordada no último capítulo desta dissertação, quando forem apresentadas algumas políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro em contraponto com sua condição de estado capitalista.

balanço de pagamentos passou a apresentar déficits no saldo de transações correntes, o que levou à queima de reservas (GREMAUD ET AL, 2002). Esse cenário torna propícia a emergência de dívidas externa e interna, como mecanismo de manutenção da execução dos projetos de interesse tanto do Estado, quanto das grandes empresas internacionais.

A dívida externa cresceu entre os anos de 1974 a 1979 de US\$ 15 bilhões para mais de 17 bilhões (GREMAUD ET AL, 2002). O Brasil a partir de então, entra em um ciclo de expansão descontrolada da dívida externa, dado à necessidade crescente de conseguir novos recursos para pagar os juros das dívidas contraídas anteriormente. Fato que obriga o país a adotar taxas de juros internas elevadas, para tornar vantajoso para as empresas internacionais e bancos tomar dinheiro emprestado no exterior. A grande entrada de dólares, “obriga o governo a desembolsar cruzeiros para cobrir o saldo das operações externas.” (TAVARES & BELLUZZO, 1979, p. 15). Isso leva o Banco Central a vender títulos públicos (para enxugar os cruzeiros necessários para cobrir os saldos das operações externas) e implica em crescente dívida interna.

A questão levantada por Tavares e Belluzzo (1979) sobre a tendência ao desequilíbrio de crescimento do PIB brasileiro diz respeito ao padrão de industrialização adotado pelo país. De acordo com os autores, em situação de subdesenvolvimento (como é o caso do Brasil), “a industrialização pesada, sob a liderança dos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital (em particular os setores de material de transporte e de material elétrico), é incapaz de auto sustentar-se por um período prolongado.” (TAVARES & BELLUZZO, 1979, p. 07). Assim, os mecanismos endógenos de expansão e realimentação dinâmica se esgotam, agravam-se as tensões inflacionárias e se tornam mais agudos os problemas de pagamento da dívida externa e interna.

Os bens de capital e de consumo durável no processo de industrialização pesada tem efeito reduzido sobre a produção corrente da estrutura industrial preexistente. Ou seja, depois que esses setores são montados e termina o período de crescimento deles, o poder que possuem para realimentar a demanda interindustrial acaba. E aí, o peso absoluto dos setores de bens não duráveis, como seus mercados externos à indústria, reaparece como principal componente da demanda corrente da indústria (TAVARES & BELLUZZO, 1979, p. 07).

Em função da queda das taxas de crescimento o governo adota, a partir de 1974 até o final da década, o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, um novo plano de desenvolvimento econômico que tinha como objetivo acelerar a economia. Para tanto, priorizava o “aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital, [o que] representava uma guinada de vulto no modelo anterior, vigente durante o

período do ‘milagre’ de 1968-1973 [...]” (FONSECA & MONTEIRO, 2008, p. 28) sob a liderança do Estado. Apesar de ser uma resposta à crise que se iniciava, de acordo com Boarati (2011, p. 03), não se deve entender o II PND apenas como uma:

[...] resposta estrutural à crise econômica que assolava a economia brasileira naquele momento, o II PND pode ser definido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional, ‘Brasil Potência’, que poderia ser entendida, inclusive, como a percepção de que as taxas de crescimento do período anterior não poderiam ser mantidas, caso o país não realizasse um ajuste estrutural de sua economia, autonomizando o crescimento econômico, por meio da conclusão do processo de substituição na indústria de bens de capital.

De acordo com a autora, existem elementos no plano que demonstram que o projeto já estava pronto e que a crise foi responsável apenas pelo caráter de urgência com o qual o plano foi implementado. Deixando de lado o fato de ter ou não sido planejado com antecedência, pode-se considerar que o plano era, antes de mais nada, centrado na ideia de completar a política de substituição de importações, criar novos mercados para exportação e fortalecer a indústria nacional. Mas ele pode ser entendido também como um mecanismo para manter a credibilidade do governo perante a população, mostrando que ainda existia a possibilidade do país voltar a crescer (FARO, 2010).

Diante da necessidade proposta pelo plano de promover uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional, o desenvolvimento urbano brasileiro também estava associado aos objetivos do plano. Isso porque o desenvolvimento urbano está vinculado às estratégias de desenvolvimento social, com vista na eliminação dos bolsões de pobreza – reorientação da política habitacional, melhoria dos serviços urbanos básicos, pensando na elevação da qualidade de vida nas cidades. O II PND manifestou uma preocupação do governo em considerar melhorias urbanas como uma estratégia para o desenvolvimento do país. Preocupava-se com o rumo das cidades brasileiras diante do seu crescimento desordenado e dos problemas por elas enfrentados diariamente. A grande migração, a concentração populacional em algumas cidades, exigia que as mesmas contassem com uma estrutura política, econômica e física que elas não possuíam. Assim, são citadas no II PND normas antipoluição, de preservação ambiental de algumas áreas metropolitanas e ainda um programa de desenvolvimento urbano (transportes coletivos e outros) (BERNARDES, 1986).

No entanto, o centralismo existente no governo federal e a conseqüente falta de atenção ao papel do poder local, induzem a lacunas na efetivação da política urbana, pois não há qualquer referência à criação de mecanismos de indução à modernização e ao fortalecimento dos municípios, para melhorar a gestão urbana, nem instrumentos legais institucionais destinados à regulamentação do uso do solo urbano. As estratégias do II PND

foram mais voltadas para o investimento em infraestrutura urbana. Em 1975 era reconhecida a inexistência de instrumentos jurídicos mais enérgicos que possibilitassem o controle efetivo do uso do solo urbano e que permitisse aos governos a adoção de medidas inovadoras em prol do desenvolvimento urbano. Apesar dessas medidas serem vitais para a efetivação da política de desenvolvimento urbano, não mereceram do centro de decisões do governo qualquer prioridade (BERNARDES, 1986).

O desenvolvimento urbano brasileiro ainda sofreu abalos com a crise econômica que se inicia no país a partir da década de 1980. O financiamento dos projetos pretendidos pelo II PND foi estruturado a partir do tripé capital privado nacional, capital estatal e capital privado externo. Isso porque os implementadores do plano perceberam que o empresariado nacional seria incapaz de realizar esses investimentos sem contar com uma ajuda. De acordo com Boarati (2011), havia a preocupação de que a participação desses capitais fosse equilibrada e sempre que possível havia uma preferência/proteção para o capital privado nacional, enquanto mecanismo para fortalecer a indústria nacional, a fim de torná-la mais competitiva no mercado internacional. Em suma, o Estado atuaria “como investidor principal, com a finalidade de criar uma base sólida para que o capital privado nacional se desenvolvesse” (FARO, 2010, p. 33).

Esse papel desempenhado pelo Estado brasileiro, a fim de recuperar os altos índices de crescimento, garantir a estabilidade dos preços e a transformação do país em uma nova potência mundial, gerou uma crise no país e uma maior debilidade nas políticas urbanas, devido à dívida contraída pelo governo que o fez diminuir os investimentos na área social.

Os problemas quanto ao financiamento externo levou o governo brasileiro a adotar medidas que tornassem o país apto a pagar a dívida externa. A partir de 1980 o Brasil passa, então, a adotar políticas para conter a demanda agregada (o que inclui a redução dos gastos públicos, principalmente investimentos) e medidas com o intuito de garantir preços relativos favoráveis ao setor externo. Nesse processo de ajuste externo vê-se desenvolver também o endividamento interno do Estado que colocou títulos públicos no mercado com juros altos. Como implicação desses mecanismos tem-se a intensificação da deterioração das contas públicas, bem como, da fase marcada pela crise econômica, conhecida como década perdida (GREMAUD ET AL, 2002).

Esses problemas enfrentados pelo Brasil fez com que, a partir de 1979, o Ministério do Planejamento perdesse sua importância, fator que leva a ideia de planejamento urbano a se restringir a uma responsabilidade municipal e não mais a uma iniciativa dos governos estaduais e federal.

De uma maneira geral, observa-se que os projetos políticos e econômicos implantados a partir de 1964 aceleraram ainda mais a urbanização do país, bem como, a desigualdade social. Aliado a isso, tem-se a crescente debilidade do Estado no que diz respeito aos investimentos na área social, devido à necessidade, bem como a dificuldade, para a renovação de empréstimos externos. Esses fatores implicaram no abandono de uma política urbana de cunho nacional que, se antes dificultava o desenvolvimento urbano, agora repetia essa tendência devido à falta de uma participação do Estado. Enfim, saindo de um extremo (centralidade sem participação dos municípios) e entrando em outro (o planejamento ser responsabilidade apenas dos municípios), o Brasil continuou sem uma política de planejamento urbano capaz de enfrentar os problemas que o país apresentava.

É nesse contexto econômico e social que o país caminha para a redemocratização, ocorrida em 1985. A partir de então, novas medidas políticas e econômicas são adotadas tendo, no ambiente urbano, novas implicações enquanto outras são reforçadas.

O processo de redemocratização se inicia no início da década de 1970, quando se entende que “[...] o grau de autoritarismo estava demasiadamente alto e que se faziam necessárias medidas liberalizantes” (PÁDUA, 2013, p. 02). Essas medidas foram estratégias para minimizar os desgastes promovidos pelos anos de autoritarismo e violência e que poderiam possibilitar mais um tempo no poder.

Conforme afirma Kinzo (2001, p. 04), o processo de redemocratização brasileiro “Tratou-se do caso mais longo de transição democrática: um processo lento e gradual de liberalização em que se transcorreram 11 anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular.”. A autora divide esse processo em 3 fases: a primeira (1974 a 1982), caracteriza a fase em que a política da transição estava sob total controle dos militares e estava mais voltada para uma tentativa de reforma do regime do que de uma transição do regime político. A segunda fase (1982 a 1985) é ainda marcada pelo domínio militar, mas nesse momento entra em cena atores civis, que passam a ter um papel importante no processo político. É apenas na terceira fase (1985 a 1989) que os militares deixam de ter o controle sobre a situação (mesmo ainda tendo um poder de veto), e passam a ser substituídos pelos políticos civis. Nesse momento vê-se também o surgimento de uma participação dos setores organizados da sociedade (KINZO, 2001).

No final da segunda fase foi eleito o primeiro presidente civil, após anos de governo militar, e nasce, então, a “Nova República”. Essa nova fase da política brasileira chega com a responsabilidade de enfrentar uma crise social e econômica em crescimento. Entre 1986 a

1994 o país muda quatro vezes de moeda e passa por seis planos de estabilização econômica (KINZO, 2001). E o contexto econômico juntamente com os problemas sociais que se agravavam, comprometeu a capacidade do Estado de governar, bem como contribuiu para a permanência/agravamento dos problemas urbanos brasileiros.

Em 1989 o Brasil promulga a sua nova Constituição Federal, considerada a mais democrática Constituição que o país já teve. De fato, a Constituição representou um avanço significativo para a área social, sendo inovadora em várias esferas⁹, conforme observa Kinzo (2001, p. 08):

Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social, a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista. A Constituição também foi inovadora em relação às minorias, com a introdução de penalidades rigorosas para discriminações contra mulheres e negros.

Na década de 1990 o Brasil adere às reformas neoliberais que avançavam pelo mundo. As ideias neoliberais, fruto da chamada “revolução conservadora” nos Estados Unidos e no Reino Unido a partir do esgotamento do fordismo e da crise de sobreacumulação do capital, ocorrida nos anos 1960/70 nos países centrais do capitalismo, provocaram transformações na dinâmica do capitalismo mundial (LAPYDA, 2011).

As reformas neoliberais resultaram na grande mobilidade do capital financeiro, bem como na desregulamentação e liberalização de mercados, além das privatizações, da progressiva deterioração das condições de trabalho e da fragilização da já precária institucionalização dos direitos sociais e trabalhistas. As propostas neoliberais se baseiam na ideia de que o Estado deveria diminuir os gastos sociais e transferi-los para financiamentos e obras que incentivariam os investimentos privados. Dessa forma, a ideia do Estado fraco (no sentido de fraco para os gastos sociais e nas intervenções econômicas favoráveis à massa trabalhadora, mas não no que diz respeito às negociações e investimentos que favorecem aos interesses empresariais, pois nesse momento o Estado volta a ser forte), passa a coordenar as ações políticas de vários países no mundo (GENNARI, 2002).

Na América Latina essas ideias tomaram vigor após o chamado Consenso de Washington, encontro realizado na capital dos Estados Unidos, em 1989, que passou a conduzir a política econômica dos países latino-americanos. Dentre as principais diretrizes,

⁹Dentre elas o ambiente urbano, cujos direitos assegurados serão analisados no item 1.2. do presente capítulo.

destaca-se: “1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação; 10) propriedade intelectual.” (GENNARI, 2002, p. 32).

As ideias econômicas condicionaram a existência de maior exploração, aumento do trabalho precário e informalizado e também no aumento do desemprego. Vários postos de trabalho industriais foram eliminados diante da desativação, total ou parcial, de setores como têxtil, calçados, bens de capital, eletrodomésticos, e outros, em virtude da globalização financeira que fez com que parte do capital antes empregado na produção fosse aplicado no mercado financeiro (LIMA, 2004).

Diante dessas mudanças introduzidas na economia, o trabalhador brasileiro teve que enfrentar o achatamento salarial, a instabilidade no emprego e o encarecimento da terra urbana. O aumento de preços das terras urbanas nesse período é entendido como fruto das transformações na dinâmica do capitalismo mundial, porque, além da degradação das relações no trabalho, essas mudanças conduziram também, a novos processos de articulação entre as diferentes frações dos capitais. E, nesse contexto, observou-se uma rápida articulação entre o capital financeiro e o capital imobiliário, com as instituições financeiras reconhecendo a atividade imobiliária como um ativo importante na composição do portfólio, e levando ao predomínio dos processos especulativos. Assim, “[...] os circuitos mercantis-imobiliários, que anteriormente estavam nas mãos dos pequenos e médios capitais locais, passam [...] por um processo de concentração e internacionalização.” Dessa forma, foi possível verificar “[...] a associação dos grandes capitais internacionais na realização de operações urbanas de grande porte que articulam a construção de grandes conjuntos imobiliários com a expansão dos serviços urbanos privatizados.” (RIBEIRO, 2003, p. 13).

Essa relação conta com uma forte participação do Estado através da flexibilização da legislação urbana em nome da modernização ou da ideia da eliminação do déficit habitacional (PAIVA, 2007). No Brasil, esse processo se evidencia no pacote habitacional do Minha Casa Minha Vida – MCMV¹⁰. Sob a ideologia da casa própria, vê-se erguer um novo tipo de relação entre o capital financeiro e o capital imobiliário. O Estado brasileiro contribuiu para que essa união pudesse se consolidar, através da criação de um aparato institucional e legislativo. Assim, novos atores surgem no cenário de produção e apropriação do espaço

¹⁰ O programa MCMV será abordado no capítulo III desta dissertação.

urbano brasileiro, ligados, principalmente, à esfera financeira, visando o crescimento do mercado imobiliário e a consequente valorização das ações das empresas ligadas ao setor.

De uma forma geral, o novo cenário econômico, político e social fez surgir novos problemas e desafios para a política urbana, visto a maior capacidade do capital em impor suas vontades no processo de apropriação do solo urbano.

A desvalorização dos salários, o aumento da instabilidade do emprego, a incerteza em relação ao rendimento mensal e a diminuição da proteção social e o aumento da terra urbana, geraram ainda maiores dificuldades para os trabalhadores ter acesso à casa própria. Diante disso, os mais pobres foram levados (mais uma vez) a buscar moradias em locais sem infraestrutura urbana adequada (LIMA, 2004).

A adoção das ideias neoliberais tem outra implicação no ambiente urbano. Diante da mudança de papel do Estado, observa-se a redução da participação do Estado-Nação em algumas áreas, como por exemplo, no repasse de recursos financeiros para os municípios. Esse fato levou as cidades à necessidade de buscar recursos por conta própria para realizar suas funções. Assim, elas passaram a competir entre si para obter recursos, fato que as obrigou a se tornar atrativas ao capital, adotando o empreendedorismo urbano como forma de administrar as necessidades das cidades.

Nessa nova estratégia há mínimo possível de regulação para que os empresários do possam ficar livres para agir de acordo com a forma que melhor conduz a seus interesses, porém, sem abrir mão de uma possível ajuda estatal, sob a forma de investimentos em infraestrutura ou incentivos fiscais (isenção ou redução fiscal). Nesse ambiente, o planejamento estratégico entra em cena. De acordo com Rodrigues (2008, p. 116):

O planejamento estratégico cria a imagem de cidade ideal, que tenta mostrar a eficiência da administração pública e, assim, obter recursos financeiros nacionais e internacionais. A cidade parece um organismo com vida própria, desvinculada dos cidadãos, dos produtores e consumidores da e na cidade.

O Estado, ao adotar esse tipo de planejamento, deixaria de lado a função de regulador (criando normas e leis) e adotaria uma administração estilo empresarial, tratando a cidade como se a mesma fosse uma empresa (com procedimentos e estratégias do setor privado). Assim, ao invés de uma regulação que vise o bem comum, pretende-se buscar por investimentos de grandes empresas (nacionais e estrangeiras) com a finalidade de gerar empregos e melhorar a imagem da cidade (SOUZA & RODRIGUES, 2004).

O empresariamento urbano consiste na atuação da cidade como uma empresa. A mesma deve se esforçar para atrair investimentos e visitantes e se tornar cada vez mais competitiva. De acordo com Harvey (2006) o empreendedorismo/empresariamento urbano

está diretamente relacionado com as novas formas de produção e gestão nas cidades capitalistas, isto é, com a transição de um regime fordista-keynesiano para um regime de acumulação flexível.

Essa nova postura assumida pelas cidades as faz assumir estratégias que no fim tendem a atender aos interesses do mercado imobiliário em detrimento dos interesses da cidade, por consequência, essas ações acabam voltadas para favorecer a especulação imobiliária, beneficiando empreiteiras, promovendo a valorização fundiária, implantando moderna infraestrutura em áreas nobres. De forma que essas ações realizadas nas cidades não correspondem exatamente a um projeto voltado para o desenvolvimento da cidade, mas sim, a um projeto de marketing e de beneficiamento de grupos privilegiados, principalmente do setor imobiliário (MASCARENHAS, 2008).

Os problemas sociais e econômicos enfrentados pelo Brasil diante à tendência à superexploração do trabalhador e deterioração do mercado de trabalho, aliado à diminuição da proteção social e à maior capacidade do capital em impor suas vontades, influenciou de forma contundente para a configuração do espaço urbano brasileiro. Desde o início do seu processo de urbanização, as cidades brasileiras expressam o cunho concentrador de renda; de exploração, marginalização e degradação das condições de vida do trabalhador; imprescindíveis para o desenvolvimento do capitalismo no país.

Tais problemas (seja de ordem habitacional, mobilidade urbana, infraestrutura urbana, etc.) passaram, com o tempo, a promover a insatisfação da população, que, obviamente, passou a reivindicar melhorias urbanas. Diante das insatisfações populares, o Estado é chamado a atuar, seja através de melhorias na legislação ou na criação de novas instituições que passam a pensar o ambiente urbano. A participação popular e os avanços que o Brasil conquistou ao longo dos anos será melhor discutida no próximo item do capítulo.

1.2. Lutas sociais e política urbana no Brasil

O processo de industrialização tende a concentrar a vida nas cidades, conforme afirma Singer (1987, p. 37) “[...] qualquer processo de industrialização implica numa ampla transferência de atividades (e, portanto de pessoas) do campo às cidades”. Obviamente, o desenvolvimento industrial no Brasil não seguiria uma lógica diferente. Viu-se, então, um país cuja população se encontrava principalmente na zona rural passar a concentrar sua população no ambiente urbano em pouco tempo, sem, no entanto, contar com estruturas urbanas suficientes para adaptar-se a essa mudança rápida. Os problemas urbanos que

surgiram e se agravaram ao longo dos anos, diante dos fatores políticos e do contexto social e/ou econômico, levaram a movimentações populares em busca da solução desses problemas.

Nesse contexto, a necessidade de políticas voltadas para o planejamento e para a gestão urbana se torna, naturalmente, um tema de merecido destaque¹¹. Movimentações em prol de melhorias urbanas se iniciam em 1963, quando se passa a acreditar na necessidade de uma maior intervenção governamental nas cidades, através da elaboração de planejamentos para esses espaços.

A participação popular ligada ao ambiente urbano e ao movimento em prol da Reforma Urbana que durante as décadas de 1970 e 1980 exigiram melhorias, por parte do governo, no que se refere aos problemas urbanos conquistou a garantia de alguns direitos na Constituição Federal de 1988. Esta marcou o início de uma nova forma de enxergar a política urbana, assegurando, por exemplo, o direito de moradia e o princípio da função social da cidade e da propriedade.

O Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra – CPT, que, sob influência da teologia da libertação¹², prestava assessoria na luta dos trabalhadores no campo. No final dos anos 1970, a CPT passou também a promover encontros com a finalidade de auxiliar a construção de um movimento que assessorasse nos problemas urbanos, ao lançar o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana (SAULE JÚNIOR, 2010). Esse incentivo da Igreja Católica ajudou na organização do movimento social urbano, que passou a exigir providências do poder público, nas décadas de 1970 e 1980, para eliminar ou amenizar as carências urbanas vivenciadas pelas principais cidades brasileiras (BASSUL, 2002).

Com o movimento em prol da democratização brasileira foi organizada também a Assembleia Nacional Constituinte – ANC com a finalidade de elaborar a nova Constituição do país. Esta buscava aumentar a participação cidadã e tornou possível que os cidadãos encaminhassem propostas para a Constituição, via emendas populares, que deveriam ser assinadas por, no mínimo, 30.000 eleitores. Assim, a Constituição de 1988 formalizou e assegurou diversos direitos sociais e a participação da sociedade, o que confere ao processo de

¹¹ Planejamento urbano e gestão urbana são duas atividades diferentes, mas complementares. Enquanto a primeira visa o futuro (se preocupa com os problemas de médio e/ou longo prazo), a outra se remete ao presente, à administração de situações e necessidades imediatas (SOUZA & RODRIGUES, 2004).

¹² A teologia da libertação é um movimento da Igreja Católica na América Latina, que se utiliza dos pensamentos marxistas para interpretar os ensinamentos de Jesus Cristo, visando a libertação de injustiças econômicas, políticas ou sociais. De acordo com os teólogos da libertação, toda realidade é política, dessa forma, também a libertação é um conceito político e o guia rumo à libertação deve ser um guia para a ação política. Esse movimento foi duramente reprimido pela ala conservadora (e majoritária) da Igreja Católica.

redemocratização brasileiro um caráter diferente do de outros países da América Latina, conforme afirma Lima (2004):

Cabe ressaltar que, diferentemente de outros países da América Latina, o processo de redemocratização no Brasil ultrapassou os limites da luta pelo restabelecimento do direito ao voto e alcançou conquistas, cuja pretensão principal era romper com o poderio das forças conservadoras sobre a "coisa pública". Não resta dúvida de que as lutas travadas pelos movimentos sociais foram determinantes neste processo (LIMA, 2004, p. 77).

Dentre os movimentos sociais importantes para a conquista de direitos assegurados na nova Constituição, encontra-se o movimento urbano. Impulsionado pelas ações do MNRU uma emenda popular culminou na aprovação de um capítulo específico sobre princípios da política urbana brasileira. O movimento tinha como ideias base, a função social da cidade e da propriedade e que a posse da terra e da moradia se tornasse um direito fundamental (SOUZA, 2005).

Como consequência das exigências do MNRU observa-se que a nova Constituição passa a tratar dos direitos urbanos, ainda que não atendendo toda a proposta da emenda popular da Reforma Urbana. Dentre as determinações da Constituição, encontra-se a que trata do direito à propriedade urbana, especificando a necessidade que esta atenda à sua função social (Art. 5º, inciso XXIII e Art. 170º, inciso III, Constituição Federal de 1988), isto é, inclui pela primeira vez o princípio da função social da propriedade urbana. Esse princípio não era novo em texto constitucional nacional, já havia sido mencionado nas Constituições de 1934 e 1967 (SOUZA, 2005). Especificamente na Constituição de 1967, há um limite à função social da propriedade à propriedade rural, como pode ser observado na citação abaixo referente ao Capítulo V, na parte que trata *Da ordem econômica e social*:

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...]

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

[...]

§ 3º - A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme for definido em lei (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1967).

A Constituição de 1988, por sua vez, também assegura o direito à propriedade, afirma o princípio da função social da propriedade, mas não a limita às propriedades rurais:

XXII - é garantido o direito de propriedade;
 XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
 XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos).

Outra novidade da Constituição de 1988, diz respeito a um capítulo completo relacionado à política urbana. Trata-se do Capítulo II, presente no Título VII – Da ordem econômica e financeira. É nesse capítulo que se explicita a função social da propriedade urbana. De acordo com o Art. 182, § 2º, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Nesse mesmo artigo, é especificada a obrigatoriedade do plano diretor para algumas cidades e aponta sua função. Assim, de acordo com a Constituição, “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 182, § 1º).

Os princípios institucionalizados na Constituição de 1988 seguem algumas das exigências e orientações do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, criado em 1987, cujos objetivos são promover a Reforma Urbana a partir do:

- Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar, e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (BASSUL, 2002).

Após 1988, vários novos projetos de lei foram apresentados com o intuito de assegurar que se cumprissem os dispositivos referentes à questão urbana presentes na Constituição. As propostas advinham de vários partidos e demonstravam a importância que a questão urbana passou a ter no ambiente nacional. Dentre os projetos se destaca o conhecido como "Estatuto da Cidade", projeto de lei nº 181, de 1989, de autoria do então senador Pompeu de Souza (PMDB). A lei só foi aprovada após onze anos de tramitação no congresso, com unanimidade (BASSUL, 2002).

No final de 1990, o projeto começou a tramitar na Câmara dos Deputados e desde o início sofreu repressão por parte dos representantes dos proprietários de terras, dos

empresários da construção civil, do setor imobiliário e também de uma facção conservadora da Igreja Católica a TFP – Tradição, Família e Propriedade¹³, para que não fosse aprovado. Em meio a essa pressão contra, havia também a pressão a favor, desempenhada pelo MNRU, que, durante os onze anos de tramitação do projeto, realizou mobilização através de distribuição de notas públicas no Congresso Nacional, pressionando a imprensa, se utilizando da internet, a partir de 1999, para ampliar as campanhas públicas e entregando abaixo assinados na Câmara e aos líderes de partidos (GRAZIA, 2003).

De acordo com Bassul (2002) a contradição existente no fato do projeto passar tantos anos sem aprovação e depois ser aprovado com unanimidade é fruto da mudança do pensamento capitalista brasileiro. Antes a lei era vista como uma iniciativa de esquerda, socializante e, portanto, perigosa. Assim, enfrentou a resistência do empresariado conservador e ficou arquivada. Anos depois, passou a ser entendida como uma lei útil às necessidades do capitalismo desenvolvido. Afinal, algumas propostas do Estatuto das Cidades beneficiavam (direta ou indiretamente) também ao empresariado urbano. Por exemplo, combater a ociosidade de terrenos contribui (em parte) para atender à iniciativa privada, pois, assegura uma maior oferta de terrenos. Além disso, a regulação fundiária que propicia compensações aos proprietários dos terrenos que são objeto de ocupações ilegais, são úteis não apenas às favelas, mas também ao empresariado urbano. E ainda, em um contexto de empresariamento urbano, ter um ambiente urbano marcado por políticas de exclusão explícita, pode ser entendido como uma desvantagem diante da competição entre as cidades (BASSUL, 2002).

Naturalmente, como o projeto continha alguns temas polêmicos, contrários aos interesses de setores importantes e influentes, como o imobiliário, houve algumas alterações no projeto. A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que pretendia garantir o direito à moradia de famílias que viviam há mais de cinco anos em terras públicas, foi alterada. Diante do medo da lei ser um incentivo para a população ocupar as terras públicas, foi instituída uma data limite para assegurar o direito, seria essa data, o dia 30 de junho de 2001. Outras alterações ocorreram, como por exemplo, a exclusão do inciso I do art. 52, que estabelecia a aplicação de penalidade ao prefeito que não permitisse a participação popular na elaboração do Plano Diretor (GRAZIA, 2003).

Apesar de algumas perdas, em 10 de julho de 2001 foi sancionada pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Lei Federal 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, com vista a regulamentar o Capítulo II – Política urbana, da

¹³ Essa facção enviava documentos com críticas ao projeto para o Congresso, passava abaixo-assinados no Rio de Janeiro e em São Paulo, para que o projeto fosse retirado da pauta (GRAZIA, 2003).

Constituição de 1988. De forma geral, a lei visa tirar da ilegalidade a população que vive em favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, defende o planejamento participativo e a função social da propriedade.

Como a Constituição de 1988, o Estatuto das Cidades aponta para a necessidade de elaboração de planos diretores. Após a criação do Estatuto os planos diretores foram elaborados de forma mais ampla nas cidades brasileiras (AMARAL, 2011). A elaboração desses planos contou com o apoio do Ministério das Cidades, órgão criado em 2003 e que, segundo Maricato & Santos Junior (2007, p. 168) “[...] expressou o reconhecimento por parte do governo federal da questão urbana como uma questão nacional a ser enfrentada por macro políticas públicas”. Isso porque “[...] os problemas urbanos – envolvendo a questão habitacional, o saneamento ambiental, a mobilidade e os transportes – têm dimensões que necessitam de tratamento nacional, seja pela sua importância ou pela sua amplitude, nos quais o governo federal continua tendo um papel relevante.” (MARICATO & SANTOS JUNIOR, 2007, p. 168).

O movimento em prol a Reforma Urbana e a necessidade da luta por cidades mais justas não parou depois da Constituição de 1988. Em 1997, surge, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST. As ações do movimento giram em torno da luta por moradia, pela reforma urbana e pela transformação social. O grupo nasceu “[...] como uma alternativa para assegurar a continuidade da luta pela reforma agrária, num contexto de drástica redução da população rural e, especialmente, dos segmentos que formam a principal base social do MST [Movimento dos Trabalhadores sem Terra].” (LIMA, 2004, p. 140). Ou seja, o MTST teria nascido da necessidade de redefinir a linha de ação do MST.

Assim como o MST, o grupo promove invasões e ocupações de prédios e terrenos ociosos visando a acomodação de moradores sem teto de grandes cidades brasileiras. Também fazem protestos contra o modelo de cidade capitalista que leva os mais pobres a morar em regiões cada vez mais distantes do centro e sem acesso a infraestrutura urbana necessária (RESOLUÇÃO FINAL DO I ENCONTRO NACIONAL DO MTST, 2011).

Toda essa movimentação popular que se inicia decorrente da insatisfação com a situação das cidades brasileiras leva a busca por medidas/instrumentos para elaborar modelos racionais de cidade, como forma de atingir determinados objetivos sociais e econômicos para acalmar a insatisfação popular.

Nesse contexto, vê-se a preferência do Brasil em optar por propostas elaboradas em países desenvolvidos. “Assim, as diversas tendências e correntes surgidas no centro do

sistema capitalista vão sendo incorporadas ‘tardamente’ pela periferia.” (MONTE MÓR, 2007, p. 72).

De acordo com Villaça (1999, p. 193) essa tendência brasileira de incorporar ações urbanas dos países desenvolvidos se inicia por volta de 1875 quando, “sob a égide do embelezamento” surgem as primeiras propostas para o ambiente urbano brasileiro. Tem-se como exemplo, o plano de Aarão Reis para a construção da cidade de Belo Horizonte, em 1897, capital do estado de Minas Gerais. O plano aplicou os princípios hausmannianos¹⁴, acrescidos de elementos barrocos como no plano de Washington (MONTE MÓR, 2006).

Até 1930 as ações visavam atender aos anseios das elites, promovendo o embelezamento das cidades, preocupando-se basicamente com questões estéticas. A partir de 1930, com o início da cidade industrial, as ideias de embelezamento urbano começam a ser substituídos. Mesmo depois das décadas de 1930/1940, era possível ainda ver propostas de ação voltadas para o embelezamento, mas a partir deste período havia também a preocupação com a infraestrutura urbana, em especial com a circulação e com o saneamento. A questão habitacional também ganha maior visibilidade devido ao crescimento do número de habitantes. As ideias incorporadas pelos arquitetos e engenheiros brasileiros são voltadas para a cidade industrial e os projetos desenvolvidos no país incorporaram, novamente, as ideias típicas dos países industrializados mais avançados: racionalidade espacial, hierarquização de espaços habitacionais, cinturões verdes de proteção ambiental, zoneamento, dentre outros (MONTE MÓR, 2007).

De uma forma geral, as obras realizadas visavam melhor inserir a cidade na era industrial e distribuir de forma harmônica e eficiente as “virtudes” oferecidas pela cidade, enfim, tinham como propósito atender as condições de produção exigidas pela industrialização e crescente urbanização. Por isso, acreditava-se que um mesmo plano poderia ser implantado em qualquer cidade do mundo, desde que contassem com os princípios de estética e eficiência. A cidade era resumida a partir de quatro funções básicas: habitação, recreio, trabalho e circulação. Assim, a cidade é dividida em duas. Uma parte para ser centro das decisões políticas e de negócios, onde mora a classe dirigente e os que tem poder e dinheiro, e outra parte, como cidades jardim. Essas ficam em regiões periféricas e abrigam a

¹⁴ Barão Georges-Eugène Haussmann projetou e implantou o que é considerado o primeiro plano regulador para uma metrópole moderna, em Paris, “[...] demolindo e construindo milhares de casas, implantando infraestrutura e parques, abrindo grandes avenidas e dando à área central da cidade o sentido majestoso e a organização administrativa em vinte *arrondissements* que perdura até hoje.” (MONTE MÓR, 2006)

população trabalhadora. A maior manifestação dessa corrente no Brasil é a cidade de Brasília. (MONTE MÓR, 2007).

Os primeiros estudos que contemplavam a ideia de planejamento urbano no Brasil foram elaborados pela seção de urbanismo da Secretaria de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1935. Nos anos de 1950, o planejamento e construção de Brasília demonstrou, segundo, Monte Mór (2006, p. 76/77), a predominância do urbanismo clássico e restrito aos arquitetos e engenheiros no Brasil, que apresenta:

[...] distância entre os problemas do planejamento urbano-regional e o problema das cidades, que continuava a ser considerado apenas no caso de grandes projetos públicos, seja na criação de novas cidades capitais, estaduais ou nacional, seja em grandes projetos na expansão da fronteira agrícola ou grandes projetos industriais, como os já citados. Tratava-se ainda de um 'urbanismo de luxo'.

Mas existia no país também outra experiência de planejamento urbano, como o movimento liderado pelo Padre Lebrez que, nos anos 1940, desenvolveu uma série de estudos e planos para várias cidades importantes, como São Paulo, Belo Horizonte e Recife. O grupo introduziu “[...] técnicas de pesquisa e análise até então inexistentes no planejamento urbano brasileiro e incorporou a visão dos cientistas sociais do fenômeno urbano.” (MONTE MÓR, 2007, p. 80).

Com o tempo, a preocupação com o planejamento urbano atingiu os municípios de forma significativa. Durante o regime militar (1964 - 1985), de acordo com Maricato (2002), a atividade de planejamento urbano se desenvolveu de forma considerável, através das diretrizes da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no II PND, elaborado para o governo Geisel, em 1973.

Como foi apresentado na primeira parte deste capítulo, a partir da década de 1960 o crescimento das cidades brasileiras se intensificou ainda mais, de forma que, os problemas urbanos se tornaram extremamente evidentes. E assim, as intervenções do governo não poderiam mais ser um privilégio apenas dos bairros nobres, sendo necessária a utilização de instrumentos mais sólidos e amplos de controle social e econômico nas cidades como um todo. Além disso, a situação das cidades passava a ser importante também para o projeto de desenvolvimento econômico que o governo federal visava implantar no país. Dessa forma, as cidades deixaram de ser entendidas apenas de forma técnica cujo principal interesse das políticas nelas implantadas era o embelezamento.

Assim, durante o período militar dois órgãos participaram inicialmente da proposta de planejamento: a Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – SAREM (responsável por controlar o Fundo de Participação dos Municípios) e o Serviço Federal de Habitação e

Urbanismo – SERFHAU (responsável por controlar o Fundo de Financiamento ao Planejamento). Posteriormente foi criada Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas. Ainda foram criados, além do BNH, o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado – SNPLI, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado – FIPLAN, o Ministério do Interior, dentre outros órgãos, que tinham como objetivo integrar a atuação do Estado aos problemas urbanos (MARICATO, 2002).

Uma grande quantidade de Planos Diretores foi elaborada no período de 1973 até 1980. Também foram criados muitos escritórios técnicos de consultoria e planejamento. E o planejamento passou a ser entendido como a solução para o caos urbano e para o crescimento descontrolado das cidades. Enfim, o planejamento urbano ganhou muito prestígio, o que gerou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento, maiores ofertas de trabalho nessa área e muitos trabalhos acadêmicos sobre o tema (MARICATO, 2002).

Sobre o planejamento urbano que se prolifera a partir da década de 1970, Villaça (1999, p. 221) aponta que:

[...] os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades.

O autor utiliza do termo “Plano sem mapa” para explicitar os planos elaborados a partir desse período, que, para ele, apresentam apenas políticas, objetivos e diretrizes, de forma que o diagnóstico e a quantidade de mapas se torna desnecessários. Villaça ainda salienta que o novo tipo de plano é usado como mecanismo para adiar as medidas de interesse popular (VILLAÇA, 1999).

A partir dos anos de 1990, de acordo com Souza & Rodrigues (2004, p. 51), se inicia um enfraquecimento do planejamento urbano “[...] baseado em normas, leis e ações criadas pelo Estado para regular e normatizar os diferentes usos dos espaços das cidades.”. Nesse período começa nas cidades brasileiras um tipo de planejamento que os autores denominam de “mercadófilo”¹⁵.

Avaliando o contexto histórico, percebe-se que é nesse momento que avança as ideias neoliberais no Brasil. E o tipo de planejamento que se inicia então, é fruto da mudança do papel do Estado, que se torna menos ativo. Diante disso, o empreendedorismo ou empresariamento urbano passa a ganhar espaço, isto é, as cidades passam a atuar como uma

¹⁵“O neologismo ‘mercadofilia’, de onde deriva o substantivo ‘mercadófilo’, vem de uma composição da palavra *mercado* com o radical *filia* (do grego *philia*: amizade, afeição).” (SOUZA & RODRIGUES, 2004, p. 53). Ou seja, o termo indica que o planejamento é estritamente ligado ao mercado (amigo do mercado).

empresa, se esforçando para atrair investimentos e visitantes e se tornando cada vez mais competitiva.

Enfim, o novo padrão de planejamento, se preocupa mais com a competição entre as cidades do que com o planejamento da cidade e as questões ligadas ao controle do uso do solo por meios de leis ou normas. Dessa forma, o que conta nesse tipo de planejamento é a capacidade da cidade em atrair investimentos (ou seja, a infraestrutura que pode oferecer para os megaeventos, os incentivos fiscais para empresas se instalar na cidade e os projetos de revitalização¹⁶ para atrair turistas). Esse planejamento, vigente até hoje (mercadofilo/empreendedorismo urbano), baseia-se na parceria público privado. Ou seja, é através da cooperação entre o Estado e o setor privado que há a execução de projetos, nos quais o Estado assume a maior parte dos riscos e custos, restando apenas os lucros dos projetos para a iniciativa privada (SOUZA & RODRIGUES, 2004).

De forma geral, esse breve histórico do planejamento urbano brasileiro realizado aqui, permite observar dois fatos importantes: 1) ao contrário do que é comumente propagado, não há uma inexistência de planejamento urbano no Brasil; 2) em todas as fases de realização do planejamento urbano no Brasil, houve uma centralidade no papel desempenhado pelo Estado, enquanto agente principal na realização do planejamento e execução das ações (sem que houvesse uma forte participação da população).

Discutindo melhor ambos os fatos tem-se a seguinte linha de raciocínio:

O planejamento realizado no Brasil ao logo dos anos teve como principal agente o Estado¹⁷ que, ao invés de criar condições para modificar o quadro de desigualdades sociais no espaço urbano, acabou por colaborar para que as regras do jogo permanecessem, e as desigualdades fossem não apenas mantidas, mas também intensificadas ao longo dos anos¹⁸. Esse ponto (manutenção das desigualdades) evidencia o caráter conservador do planejamento realizado no Brasil. De acordo com o que aborda Souza & Rodrigues (2004, p. 42), o planejamento urbano brasileiro é considerado conservador “[...] porque representou a manutenção da ordem econômica e social vigente no Brasil com todas as suas iniquidades [...]”.

Essa dupla característica do planejamento urbano brasileiro (ser autoritário, isto é, partir do monopólio do Estado sem uma participação forte da população, e ser conservador, isto é, manter a “ordem” vigente) poderia ser modificada, visto que, a população tem muito a

¹⁶ Os megaeventos, bem como os projetos de revitalização serão abordados no capítulo III desta dissertação.

¹⁷ Entende-se por Estado os governos: federal, estadual e municipal.

¹⁸ O papel do Estado capitalista será discutido no terceiro capítulo deste trabalho.

contribuir para a elaboração de planos de ação para a melhoria das cidades. Principalmente porque é a população que melhor conhece as reais necessidades das cidades e diante da sua intervenção, os investimentos públicos poderiam ser melhor direcionados para a real solução de alguns problemas. No Brasil, há a experiência de Porto Alegre – RS com o orçamento participativo, que, apesar de enfrentar dificuldades que são comuns em decisões coletivas, tem demonstrado que é possível ter uma participação popular na gestão dos recursos públicos (SOUZA & RODRIGUES, 2004).

Maricato (2002, p. 124) chama a atenção para o seguinte ponto:

Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.

Como foi possível observar, há planejamento urbano no Brasil. No entanto, o mesmo fica centrado nas mãos do Estado que está associado a forças políticas e necessita manter poder e privilégios, mesmo que seja em detrimento de melhorias urbanas.

O apontamento acima remete a outro fato interessante. Dado que há planejamento e os problemas urbanos brasileiros persistem, a ideia de que é por falta de planejamento que as cidades enfrentam grandes problemas, pode ser encarada com certa ressalva. E, pode-se entender que a solução das questões urbanas não seria tão simples assim (apenas através de planejamento).

Essa análise promove alguns questionamentos: dado que há planejamento, quais os propósitos que o planejamento urbano brasileiro atende? E, a quem cabe planejar a cidade?

Para que estas questões fiquem mais claras, no próximo capítulo será realizada uma análise da cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins. Palmas é uma cidade planejada, ou seja, ao contrário dos grandes centros analisados até o momento, que enfrentaram o rápido processo de urbanização promovido pelo avanço industrial, Palmas foi construída e teve seu processo de ocupação previamente planejado. Dessa forma, a análise da dinâmica de planejamento, criação e ocupação do espaço urbano da cidade será de fundamental importância para responder aos questionamentos que surgiram a partir da rápida análise do histórico do planejamento urbano no Brasil.

CAPÍTULO 2. ASPECTOS DO PLANEJAMENTO E DA OCUPAÇÃO DA CIDADE DE PALMAS – TO

O planejamento urbano deve ser entendido como um conjunto de ações que pretendem fornecer instrumentos ou serviços que busquem melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem nas áreas urbanas.

O planejamento pode ocorrer em cidades já existentes, ou também pode ser usado como ferramenta para criar cidades novas. Algumas cidades brasileiras foram estruturadas através desse mecanismo (planejamento urbano), como por exemplo: Belo Horizonte, capital de Minas Gerais; Teresina, capital do Piauí, Goiânia, capital de Goiás, Brasília, capital do Brasil e Palmas, capital do Tocantins, dentre outras.

Brasília, dado tanto à sua importância política (capital do país) quanto ao seu histórico (sua construção foi plataforma de governo do presidente Juscelino Kubtschek) é o exemplo de cidade planejada mais conhecido no Brasil. Assim como Brasília, a capital do estado do Tocantins também foi uma cidade planejada e construída. Neste capítulo pretende-se apresentar a história do planejamento e da construção da cidade de Palmas, bem como, a política que conduziu a execução desse planejamento e as implicações socioespaciais do histórico de ocupação da cidade.

2.1. Planejamento de Palmas

Palmas foi planejada e construída, a partir de 1989, para ser a capital do recém criado estado do Tocantins. O estado do Tocantins foi criado a partir da Constituição de 1988. Apesar de ser um estado novo, sua história não é recente. Esta caminha junto com a história do estado de Goiás ao qual pertencia (correspondendo à parte norte do estado) e do qual foi desmembrado em 1988. A ocupação do território de Goiás e Tocantins ocorreu no período colonial, a partir, principalmente, do desenvolvimento da atividade agropastoril. Essa atividade econômica se deu como resposta à necessidade de abastecer as minas de ouro com os mantimentos de primeira necessidade (XAVIER, 2007).

A busca pelo ouro proporcionou a formação de núcleos de povoados, que desapareciam assim que o ouro se esvaía. Com o fim da mineração, que no Goiás e na parte que hoje corresponde ao estado do Tocantins seguiu até a segunda década do século XIX, grande parte da população presente nessas áreas abandonaram a região. Os que permaneceram passaram a se dedicar à criação de gado e à agricultura. O desenvolvimento da atividade

agropecuária favoreceu a formação de cidades ao redor das fazendas, devido aos grandes fluxos de viajantes que paravam para reabastecer ou para realizar negócios.

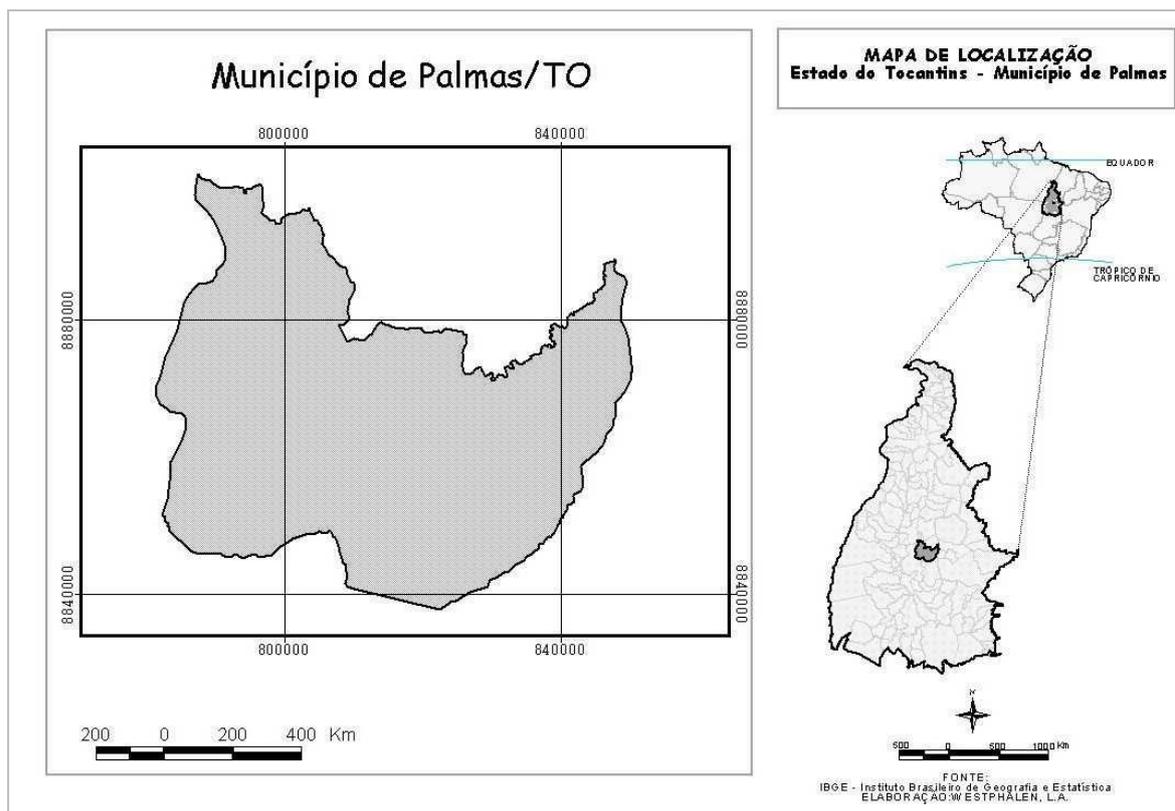
Os movimentos para a separação da parte norte do estado do Goiás remontam também à época da mineração, visto que as minas localizadas ao norte eram consideradas mais ricas que as do centro-sul. Com a finalidade de melhor administrar a Capitania e incentivar o povoamento, bem como o desenvolvimento da navegação nos rios Tocantins e Araguaia, a Capitania foi dividida em duas comarcas: a Comarca do Sul e a Comarca do Norte. Em 1821, a Comarca do Norte reclamou sua autonomia, tanto política quanto administrativa, e instaurou um governo independente em relação ao centro-sul goiano. As principais justificativas para a divisão se centravam na acusação de aumento dos tributos, sem que houvesse como contrapartida uma maior assistência por parte da administração pública à região e, sem que aumentasse a força política representativa do norte. Esse governo independente não durou muito tempo. Com a proclamação da independência do país, cerca de um ano depois (1822), o governo do Império fez com que o território fosse novamente unificado. Porém, o ideal separatista permaneceu ao longo dos anos, tendo como base as mesmas justificativas: abandono político, espoliação fiscal e as enormes dificuldades econômicas e sociais vivenciadas pela região (FEITOSA, 2011).

A separação desejada encontrou ainda mais dificuldade em períodos históricos específicos, como o regime do Estado Novo e do Golpe Militar de 1964, devido à forte centralização de poder nas mãos do governo federal, que limitava e/ou controlava quaisquer iniciativas de autonomia por parte dos entes federados e que, conseqüentemente, dificultava propostas autonomistas, com vistas à divisão territorial e criação de novos estados. As mudanças quanto à divisão do território nacional, seja através da criação ou mesmo da extinção de estados, só ocorriam quando era do interesse do poder central, com base em estratégias de povoamento ou de proteção nacional, e a criação do estado do Tocantins não era considerada necessidade para alcançar nenhuma das duas finalidades (FEITOSA, 2011).

Na década de 1970, José Wilson Siqueira Campos (PDC-GO) (que se tornou o primeiro governador do estado do Tocantins), então deputado federal, assume o discurso separatista baseando-se na ideia de ser este o caminho para acabar com o atraso socioeconômico do norte goiano e toma para si a responsabilidade de criar o estado e proporcionar a modernização da região. Nessa década, a separação do território passou a despertar o interesse de lideranças políticas goianas (que tinham interesse de investir naquela parte do estado), de lideranças que surgiam na região norte e também da população residente (XAVIER, 2007).

O fim do regime militar e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte – ANC, em 1987 fizeram com que a questão da divisão territorial do Brasil entrasse novamente em foco. Foi criada, inclusive, a Subcomissão dos Estados que visava discutir e propor a incorporação na nova Constituição da possibilidade de criar novos estados. José Wilson Siqueira Campos se tornou relator dessa subcomissão. A elaboração da nova Constituição contava com algumas novidades, dentre elas a aceitação de propostas vindas de fora do Congresso. Essa nova proposta, como já observado no capítulo I, buscava aumentar a participação cidadã e tornou possível que os cidadãos encaminhassem propostas para a Constituição, via emendas populares, que deveriam ser assinadas por, no mínimo, 30.000 eleitores. Várias propostas com caráter emancipatório foram apresentadas, como, por exemplo, as que demandavam a criação dos estados de Juruá (AM), de Tapajós (PA), de Santa Cruz (BA), do Maranhão do Sul (MA), do Triângulo (MG), do Tocantins (GO) e a ascensão dos territórios do Amapá e de Roraima à condição de estado. Então, com a Constituição Federal de 1988 ocorreram as seguintes transformações na divisão territorial brasileira: Amapá e Roraima foram considerados estados e o estado Tocantins foi criado, a partir da separação da parte norte do estado de Goiás (FEITOSA, 2011).

A instituição do governo estadual ocorreu apenas em janeiro de 1989, quando o estado foi, de fato, instalado. A capital foi provisoriamente estabelecida na cidade de Miracema do Tocantins. A criação do novo estado gerou a necessidade da construção de uma nova cidade para ser sua capital, visto que, ficou-se estabelecido que os principais centros urbanos do estado (herdados do antigo norte de Goiás), Araguína, Gurupi e Porto Nacional, não poderiam ser a capital definitiva. De acordo com Feitosa (2011), a possibilidade de divisão do poder com as lideranças políticas das cidades antigas levou à construção de uma nova cidade para abrigar a capital. Dessa forma, teria o novo governo domínio absoluto e inquestionável sobre a cidade que viria a ser a principal do estado. Assim, propôs-se a criação de uma nova cidade como capital definitiva, uma cidade moderna cuja localização seria em uma área no centro do estado, como pode ser observado na figura abaixo.



Fonte: XAVIER, 2007.

Figura 01: Localização do Estado do Tocantins e do Município de Palmas – TO

Foi nesse contexto que Palmas foi criada. De acordo com os dados do IBGE (2010), Palmas possui uma área de 2.218,943 km², uma população de 228.332 habitantes, PIB no valor de R\$ 1,7 bilhão. A economia da cidade está vinculada ao setor de serviços, com destaque para a administração pública. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é de 0,788¹⁹. Em relação à educação e saúde, tem-se que cerca de 85% da população é alfabetizada e que a cidade conta com 144 estabelecimentos de saúde. Destes, a maior parte é privado (83), os 61 restantes são públicos, sendo 3 estaduais e 58 municipais.

Depois dessa descrição genérica e antes de uma análise mais detalhada da situação da cidade, torna-se necessário observar como se deu seu planejamento. Palmas foi planejada a partir de um projeto modernista. A cidade modernista, baseada nos princípios de Le Corbusier, “[...] pode ser descrita pelos seguintes tópicos: classificação das funções urbanas, multiplicação dos espaços verdes, criação de protótipos funcionais, racionalização do habitat coletivo” (REIS, 2010). De acordo com Xavier (2007), o planejamento de Palmas contou com

¹⁹ O IDH varia entre 0 (que indica a completa inexistência de desenvolvimento humano) e 1 (que corresponde ao completo desenvolvimento humano). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o país, estado ou município. Para calcular o IDH são consideradas três dimensões: Expectativa de vida, Escolaridade e PIB per capita.

o mesmo perfil de Brasília e de Goiânia, ser a capital administrativa (no caso, de um novo estado).

A cidade começou a ser construída em maio de 1989, em uma faixa de terra situada entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado de Canela, no município de Taquaruçu do Porto. A região central era pouco desenvolvida, mas acreditava-se que com a presença da capital, seria possível o povoamento das cidades que ficavam ao seu redor (TEIXEIRA, 2009). Assim, justificou-se a localização da cidade, pelo isolamento que havia na região e pela consequente necessidade de povoar e desenvolver a região.



Fonte: Coriolano (2011).

Figura 02: Palmas entre o Rio Tocantins e a Serra de Lajeado

O projeto da capital foi encomendado ao escritório *Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria* de Goiânia - GO, e tinha como coordenadores os arquitetos Luis Fernando Cruvinel e Walfredo Antunes de Oliveira Filho. Previa-se inicialmente abrigar 300.000 habitantes, podendo chegar a 1,2 milhões de habitantes. O projeto previa a existência de:

[...] quadras organizadas segundo os usos, além de generosas áreas de preservação ambiental junto aos córregos que descem da serra em direção ao rio, acrescentando-se ainda a determinação de algumas diretrizes de planejamento da ocupação do espaço urbano futuro, voltadas para o controle da expansão e otimização dos custos relativos à implantação da infraestrutura (VELASQUES, 2009, p.03).

De acordo com Xavier (2007), os planejadores se preocuparam em criar uma cidade agradável para se viver, tendo como objetivo: o cuidado com a ecologia, devido à área proposta para a urbanização “[...] situar-se entre a reserva ecológica da Serra do Lajeado e do Lago, que resultaria na barragem da Usina Hidroelétrica do Lajeado” (RODOVALHO, 2012, p. 76); e também, preservar a cobertura vegetal, com a criação de parques junto aos principais

córregos e paisagens naturais, o que, segundo Xavier (2007), demonstrava uma adequação aos pressupostos da Carta de Atenas²⁰, que tinha como princípio a cidade funcional²¹, seguindo, prioritariamente, a visão de Le Corbusier. De acordo com Coriolano (2011, p. 23):

A cidade modernista tinha como premissa o planejamento integrado à sua região de influência, de acordo com sua configuração geográfica, a partir do qual o zoneamento, por meio da organização dos usos e funções da cidade, era considerado um instrumento essencial. Buscava-se implantar uma nova cultura urbana a partir da organização funcional das cidades, buscando uma paisagem urbana que refletisse a modernidade.

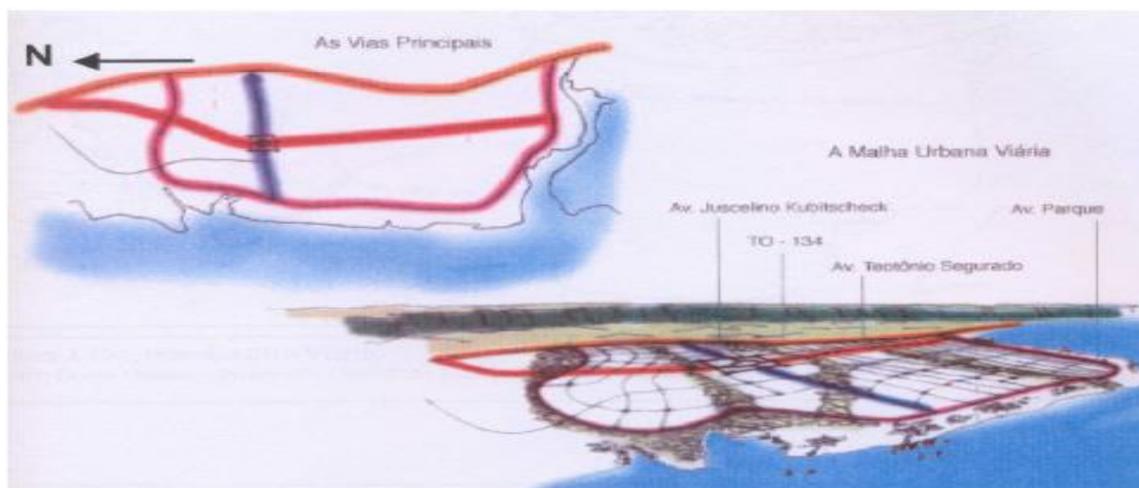
A construção de Palmas foi, assim, concebida a partir da visão modernista, visando a funcionalidade do uso e da ocupação do solo. Destinou-se para a implantação da cidade, a área situada entre os ribeirões Água Fria ao norte, e Taquaruçu Grande ao sul, possuindo um total de 110,85 km². O projeto ainda reservava outras duas áreas para futuras expansões da cidade, uma ao norte do Água Fria com 26,25 km², e outra ao sul do Taquaruçu Grande, com 48,69 km², o que forneceria à Palmas uma extensão total capaz de abarcar cerca 2 milhões de habitantes (CARVALHEDO, 2009).

Para a construção da cidade foi necessário que se realizassem desapropriações de terras rurais, que, posteriormente foram leiloadas pelo governo do estado, como terras urbanas. O processo de desapropriação começou em 1990, com a desapropriação de vinte e quatro propriedades, como as fazendas de Sussuapara e de Triângulo (XAVIER, 2007). Assim, inicialmente, o governo estadual era o maior proprietário fundiário na cidade e também, o promotor imobiliário responsável por negociar a venda das terras e dos lotes.

A construção da cidade foi estruturada pela malha viária, como forma de garantir acessibilidade a todo o perímetro. A malha viária contava com dois eixos principais, que seriam as Avenidas Teotônio Segurado e Juscelino Kubitscheck (JK), que se encaminham para a Praça dos Girassóis (centro administrativo estadual), na qual se situam o Palácio Araguaia e as secretarias de estado CARVALHEDO (2009).

²⁰ A Carta de Atenas foi um documento de compromisso assinado por arquitetos e urbanistas internacionais. O documento foi redigido como conclusão do IV Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos realizado em Atenas, na Grécia, em outubro de 1931, e estabeleceu os critérios para organização e gestão das cidades. De acordo com Coriolano (2011, p. 22), para elaborar a carta, analisou-se “[...] trinta e três cidades da Europa e dos Estados Unidos e produziu um documento que apontava problemas e soluções, partindo do pressuposto de que ao considerar estas cidades como estudos de caso poderiam universalizar as propostas voltadas para os problemas das cidades.”

²¹ A cidade funcional visa a separação e especificação das áreas da cidade. Assim, a cidade funcional tem áreas destinadas à residência, ao lazer, ao comércio, às indústrias, etc..

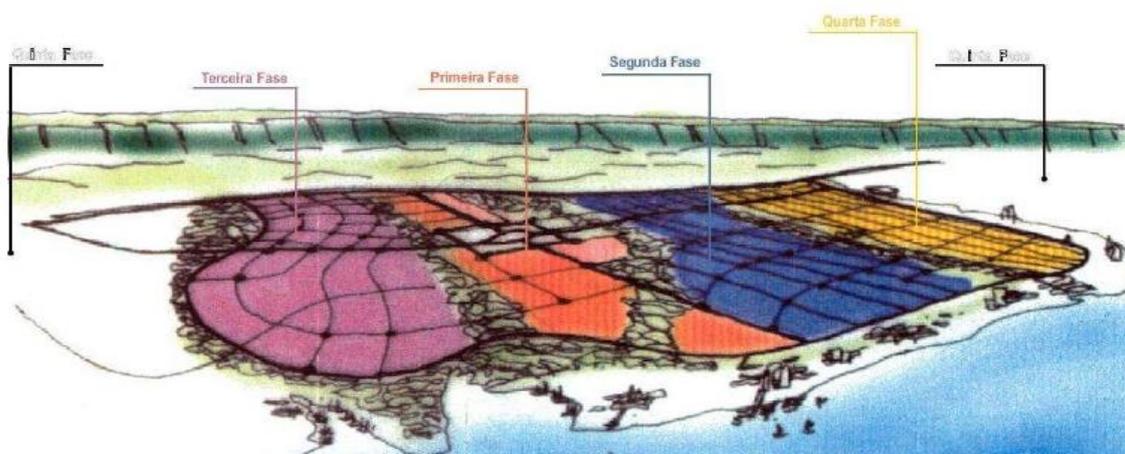


Fonte: Coriolano (2011).

Figura 03: Malha urbana viária principal de Palmas – TO

De ambos os eixos “surtem paralelamente as avenidas norte-sul, ‘N-S’s’, e as leste-oeste, ‘L-O’s’, que em seus cruzamentos inscrevem-se rotatórias dimensionadas segundo o tráfego e a densidade de cada área.” (VELASQUES, 2009, p.14).

Após aberto o sistema viário básico, as quadras seriam progressivamente implantadas, de acordo com a demanda do crescimento urbano. Dessa forma se evitaria, a princípio, a dispersão pela área total prevista para abrigar a cidade, garantindo o aproveitamento racional e econômico de infraestrutura e serviços públicos. Assim, foram previstas quatro etapas para a ocupação de todo o espaço da cidade, a partir do núcleo central, que obedeceriam às declividades apresentadas pelo terreno para uma melhor adequação de infraestrutura, como o abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem (BAZOLLI, 2007).



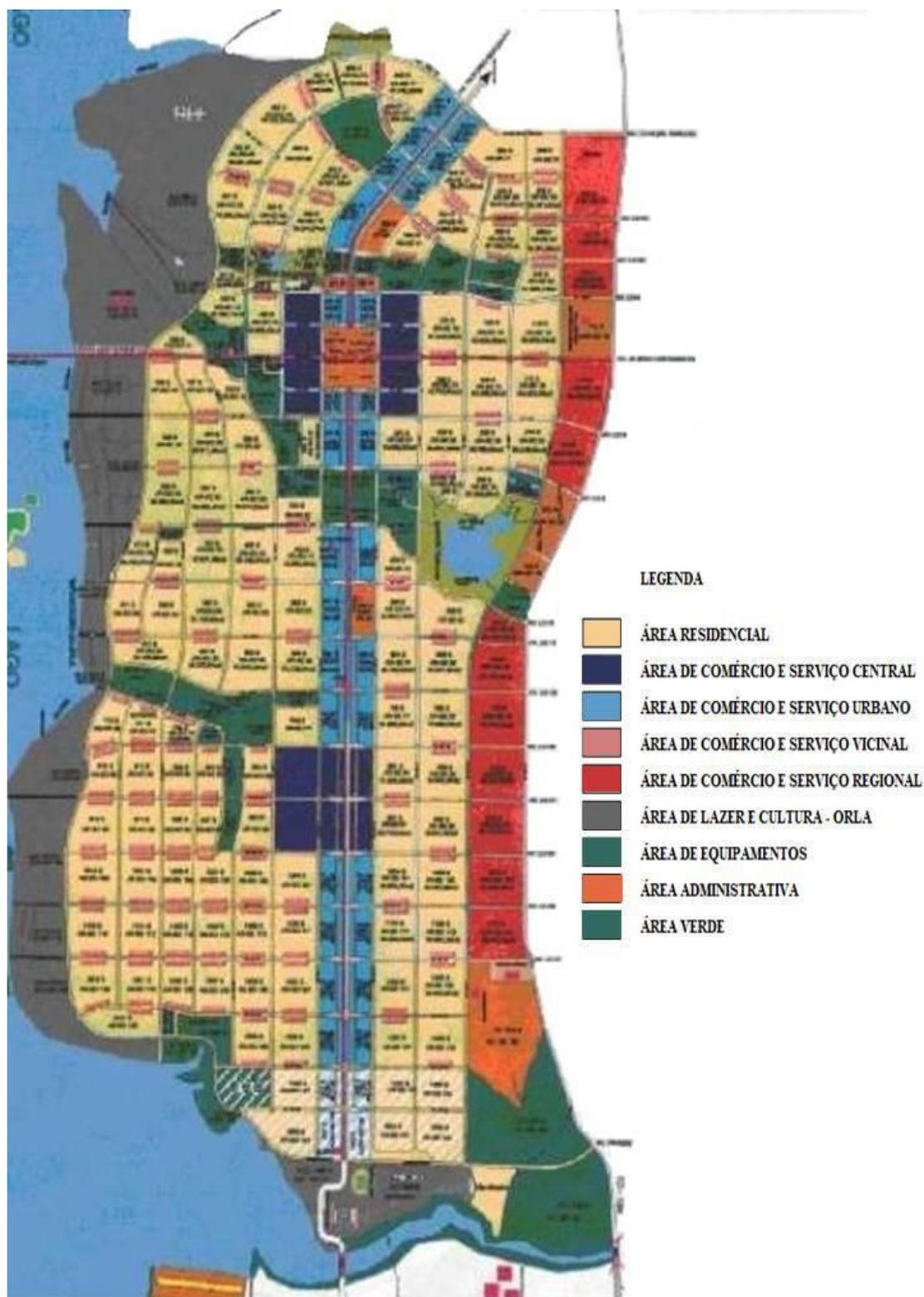
Fonte: CARVALHEDO (2009).

Figura 04: Etapas de ocupação do território de Palmas –TO

Estimava-se concluir a primeira etapa nos dois primeiros anos, com a ocupação de 25 km² por uma população de cerca de 30 mil habitantes. Na segunda etapa pretendia-se uma

expansão de 16 km² e abrigar aproximadamente 10 mil habitantes, a conclusão dessa etapa era prevista para até 1995. Ao fim da terceira e quarta etapas pretendia-se que a cidade abrigasse em torno de 1 milhão de habitantes (CORIOLANO, 2011).

A ocupação do território deveria ocorrer de acordo com as exigências de separação de áreas específicas para moradia, comércio, indústria, poder público e áreas mistas (BAZOLLI, 2007). O mapa abaixo apresenta a divisão da cidade de acordo com as áreas específicas, estabelecidas pelo projeto.



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas

Mapa 01: Divisão de Palmas de acordo com os usos de cada área da cidade

De acordo com Coriolano (2011) a partir da década de 1960 o Plano Diretor passou a ser um importante instrumento de planejamento urbano. Depois do projeto urbanístico elaborado pelo *Grupo Quatro*, foi o Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal e

sancionado pelo então prefeito, Eduardo Siqueira Campos, através da Lei Municipal nº 468, de 06 de janeiro de 1994 responsável pelo planejamento de Palmas a partir de 1994. O Plano Diretor é a Lei que ordena o crescimento e o desenvolvimento de um município, é ele que estabelece os parâmetros de uso e ocupação do espaço urbano. Em 2007 Palmas teve um novo plano diretor aprovado, a partir das recomendações feitas pelo Ministério das Cidades, e das diretrizes e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade.

Para a elaboração do novo plano, “[...] Palmas buscou seguir uma metodologia participativa, contando com o acompanhamento da sociedade civil organizada.” (CORIOLANO, 2011, p. 72). Além da participação popular, de acordo com Coriolano (2011, p. 73), o plano também adotou uma metodologia:

[...] educativa, tendo em vista a consultoria contratada (Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente – ARCA) que realizou um curso de pós-graduação (Especialização em Planejamento Urbano e Ambiental) em parceria com Universidade Federal do Tocantins - UFT, envolvendo os técnicos da Prefeitura Municipal e representantes da comunidade.

A elaboração do plano ocorreu após mais de um ano de realização de consultas públicas (quinze consultas públicas) e seminários temáticos (seis seminários temáticos) sobre uso do solo, desenvolvimento sustentável, meio ambiente, habitação, infraestrutura, mobilidade e acessibilidades. Também foram realizadas reuniões com organizações como Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, Conselho Regional dos Corretores Imobiliários – Creci, Associação de produtores rurais, funcionários públicos estaduais e federais, entre outros. Este novo plano (Plano Diretor Participativo) é o que atualmente ordena o espaço urbano da cidade. Nele – a partir do que estabelece a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – o princípio da função social da propriedade é entendido como objetivo e prioridade (CORIOLANO, 2011).

O Plano Diretor Participativo propõe, portanto, que o planejamento ocorra com a participação de todos os cidadãos, como evidencia o art. 3º do Plano Diretor de Palmas:

Art. 3 - A elaboração deste Plano Diretor Participativo de Palmas teve como premissa básica o fortalecimento institucional do processo de planejamento e gestão do município, o envolvimento e capacitação dos servidores efetivos e representações comunitárias e a ampla participação da sociedade, através de plenárias de consultas e audiências públicas.

O projeto de Lei Complementar nº 155/2007, aponta, no Capítulo I *Dos Princípios Do Plano Diretor* e Capítulo II *Dos Objetivos Do Plano Diretor* do Título II *Dos Princípios E Objetivos Do Plano Diretor*, os seguintes princípios e objetivos:

Art. 5º Constituem os princípios do Plano Diretor de Palmas:

- 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.

[...]

Art. 12º São objetivos do Plano Diretor de Palmas:

- I - promover o desenvolvimento sustentável do município, equilibrando e integrando as dimensões econômica, social e ambiental;
- II - democratizar o acesso a terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, revertendo o processo de segregação socioespacial;
- III - promover a regularização fundiária rural e urbana e a urbanização de áreas ocupadas, atendendo a população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes e à proteção de bens comuns como os solos e as águas, em conformidade com o estabelecido no inciso XIV, do art. 2º, do Estatuto da Cidade;
- IV - estabelecer a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, cobrando dos empreendedores privados os passivos ambientais coletivos gerados por seus empreendimentos;
- V - coibir o uso especulativo do imóvel urbano de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;
- VI - direcionar os investimentos em saneamento ambiental, para os serviços de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos;
- VII - intensificar o uso e ocupação dos lotes nas áreas com infra-estrutura e equipamentos instalados;
- VIII - fortalecer os Conselhos Municipais, integrando-os à gestão participativa do município;
- IX - instituir, em caráter permanente, a Comissão de Regularização Fundiária;
- X - instituir, em caráter permanente, a Comissão de Fiscalização e Implementação do Plano Diretor Participativo, composta pelo poder público e representantes da sociedade;
- XI - redefinir o macrozoneamento do município, objetivando maior racionalização, benefício ambiental e justiça no processo de ocupação do território;
- XII - proteger o meio ambiente, fator básico da estrutura social e econômica da nossa sociedade.

No que diz respeito ao macrozoneamento, o Plano Diretor diminuiu o perímetro urbano estabelecido pela Lei Municipal Nº 58/2002, retirando a parte norte que havia sido incorporada a partir das pressões do mercado imobiliário da cidade. O Novo Plano delimita, em seu art. 16, como áreas urbanas do município de Palmas a “[...] Área Urbana da Sede do Município de Palmas e a Área Urbana dos Distritos de Taquaruçu e Buritirana.”

Para assegurar o cumprimento dos objetivos e princípios, o Plano Diretor instituiu alguns instrumentos, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)²², o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública. Os instrumentos foram elaborados para fazer

²² A delimitação dos espaços como ZEIS, para regularização urbanística jurídica ou para a implantação de moradias, configura uma proposta de zoneamento includente. A ideia de “zoneamento includente” ou ainda “zoneamento de prioridades”, surge da necessidade de evitar os zoneamentos tradicionais que são considerados excludentes. O zoneamento includente busca identificar as áreas onde está localizada a população de baixa renda e classificá-las quanto à natureza do assentamento e conforme o grau de carência existente. “Convencionou-se denominar estes espaços de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)”, e os mesmos compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e áreas vazias onde poderão ser implantados programas habitacionais (CORIOLANO, 2011, p. 41).

com que os imóveis ociosos (cuja incidência é recorrente no centro da cidade) fossem usados adequadamente.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios estabelece que os proprietários de terrenos ociosos serão notificados pela Prefeitura e, dentro do prazo máximo de um ano após a notificação, deverão dar entrada na Prefeitura em algum projeto de parcelamento ou edificações e após a aprovação do projeto, tem mais dois anos para iniciar as obras. Caso o proprietário não cumpra os prazos estipulados, a Prefeitura aplicará o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU Progressivo no tempo, cuja alíquota é graduada da seguinte forma: 3% no primeiro ano, 6% no segundo ano, 9% no terceiro ano, 12% no quarto ano, 15% a partir do quinto ano. Se, após os cinco anos, o proprietário não cumpra com a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o art. 78 do Plano Diretor, estabelece que “[...] o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. [...] Os procedimentos de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública obedecerão aos critérios dispostos no art. 8º, do Estatuto da Cidade.”. No que diz respeito às ZEIS, tem-se a delimitação dos espaços para regularização urbanística jurídica (loteamentos irregulares) ou para a implantação de moradias (terrenos ociosos na cidade) (PALMAS, LEI COMPLEMENTAR Nº 155/2007).

Com os elementos apresentados nessa parte, observa-se que Palmas contou com propostas de planejamento que poderiam assegurar uma ocupação organizada da cidade sem a promoção da exclusão social, no entanto, a realidade da cidade é contrária às propostas de planejamento. O tópico seguinte ilustra como se deu o processo de ocupação do espaço urbano de Palmas desde o início da sua construção para que seja possível fazer um contraste entre o planejado e a realidade²³.

2.2. Processo de ocupação do espaço urbano de Palmas

Villaça (2001, p. 69) aponta que “é comum a ideia de que os planos diretores devem prever as direções para onde a cidade deve crescer [...]”. O planejamento de Palmas estava pautado nessa ideia, de crescimento e ocupação baseado no que foi previamente planejado. No entanto, à medida que se chegou os primeiros fluxos de migrantes toda a ordenação foi posta de lado, abrindo margem para uma ocupação desordenada.

²³ É importante explicar que o estudo dará ênfase à Área Urbana da Sede do Município de Palmas, visto ter sido esta a área sujeita ao planejamento inicial, dessa forma, a Área Urbana dos Distritos de Taquaruçu e Buritirana não será analisada.

Ao analisar o processo de migração no Brasil, Singer (1987, p. 129) afirma que “é bastante comum que o mero anúncio do início da construção de uma fábrica atraia ao local numerosos trabalhadores.”. Nessas condições, não se torna surpreendente que a construção da cidade de Palmas tenha atraído também muitas pessoas.

Em torno da construção da cidade encontrava-se a lógica do empresariamento urbano. O marketing da imagem de uma cidade planejada, com oportunidades de trabalho e excelentes possibilidades de investimentos em imóveis, de lazer, além de uma proposta de qualidade de vida digna dos grandes centros urbanos, sem o agravante das dificuldades de mobilidade urbana e violência (FEITOSA, 2011). Assim, Palmas passou a exercer forte atração para a população advinda de várias partes do país e apresentou um alto índice de crescimento demográfico. Logo na primeira década, a cidade apresentou um crescimento vertiginoso. De acordo com os dados dos Censos Demográficos do IBGE, Palmas passou de uma população (total) de 24.261 habitantes, em 1991, para 137.045 habitantes em 2000, o que corresponde a um crescimento de 464,88%. Palmas foi a capital brasileira com maior crescimento demográfico no período²⁴. Esse alto crescimento relativo, muito superior, inclusive, ao de capitais com histórico de grande atrativo para a migração como Rio de Janeiro e São Paulo²⁵, justifica-se por essa ser uma região do país até então pouco povoada. Já em termos absolutos, São Paulo foi a capital com maior crescimento populacional no período, 778.973 habitantes, seguida por Brasília com acréscimo de 444.754 habitantes. Palmas, nesse *ranque* de crescimento absoluto, ocupa o 15º (décimo quinto) lugar, com um aumento populacional de 112.784 habitantes.

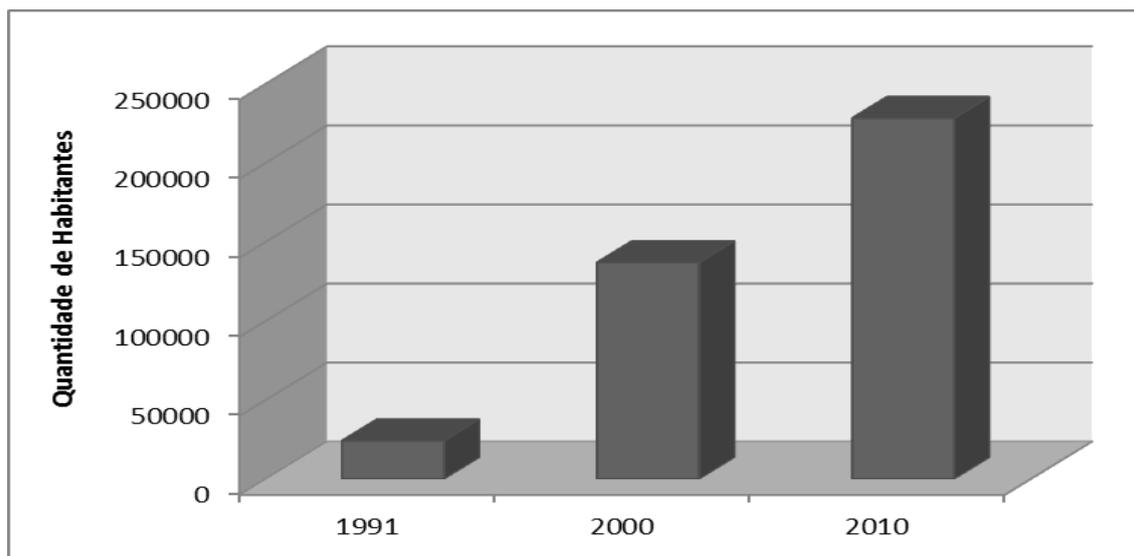
Após esse grande crescimento populacional na primeira década, os números começaram a se estabilizar, mas apesar disso, Palmas ainda foi a capital que mais cresceu no Brasil (em termos relativos). De 2000 a 2010, o crescimento populacional da cidade foi de 66,61%, apresentando ainda o maior índice de crescimento dentre as capitais do país²⁶. Mais uma vez o destacado crescimento relativo de Palmas (e das capitais da região Norte) frente às demais capitais do país, pode ser considerado fruto da pequena quantidade de habitantes que

²⁴ Destaca-se nesse período o grande crescimento populacional (relativo) das capitais dos estados da região Norte do país. Palmas é seguida por Macapá (capital do Amapá), com crescimento de 57,73% em relação à 1991; por Boa Vista (capital de Roraima) com crescimento de 40,22% e por Manaus (capital do Amazonas) que apresentou um crescimento de 38,91 no período.

²⁵ São Paulo apresentou o crescimento de 8,09% e o Rio de Janeiro, 6,9%, no período de 1991 a 2000.

²⁶ Nessa última década observou-se a permanência das capitais dos estados da região Norte como as que apresentaram os maiores índices de crescimento populacional. Destaca-se agora a presença das seis capitais nas seis primeiras posições. Depois de Palmas segue a cidade de Boa Vista – RR (41,88% de crescimento), seguida por Macapá – AP (40,83%), depois tem-se Rio Branco – AC (32,88%), logo após se encontra Manaus – AM (28,38%) e por último Porto Velho – RO (28,08%), como as capitais que apresentaram os maiores crescimentos populacionais relativos de 2000 a 2010.

essa região já possuía, pois, novamente, a capital que apresentou o maior crescimento absoluto foi São Paulo, com o acréscimo de 847.636 habitantes à população que possuía em 2000, seguido, novamente, por Brasília, que apresentou um crescimento de 526.991 habitantes em 2010, referente à população que possuía em 2000. Nesse período, Palmas ficou como a vigésima primeira capital com maior crescimento populacional, passando de uma população de 137.045 habitantes, em 2000, para uma população de 228.332 habitantes em 2010, o que significa um crescimento absoluto de 91.287 habitantes.



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010 – Elaboração própria.

Gráfico 01: Evolução da população de Palmas – TO

Durante essas duas décadas Palmas passou de uma população total de 24.261 habitantes em 1991, para uma população de 228.332 habitantes, o que corresponde a um acréscimo de 204.071 habitantes. A tabela abaixo apresenta a evolução da população de Palmas e a sua distribuição entre urbana e rural.

População/Ano	1991	2000	2010
População Total	24.261	137.045	228.332
População Urbana	19.246	134.179	221.742
População Urbana (%)	79,33	97,91	97,11
População Rural	5.015	2.866	6.590
População Rural (%)	20,67	2,09	2,89

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010 – Elaboração própria.

Tabela 02: Evolução da população urbana e rural de Palmas – TO

Observa-se que Palmas possui uma população predominantemente urbana, apesar da população rural ter apresentado um crescimento na última década (de 3.724 habitantes), alcançando uma população superior ao que se apresentava em 1991. Com base nos dados

coletados através da Pesquisa de Emprego e Renda – PER²⁷ é possível perceber as origens dessa população migrante. A maioria da população de Palmas advém do próprio estado (do antigo norte goiano) (42,91%), seguida pelo estado do Maranhão (18,87%) e pelo estado do Goiás (10,42%).

Estado de Origem	(%)
Tocantins	42,91
Maranhão	18,87
Goiás	10,42
Pará	4,98
Piauí	4,69
Minas Gerais	3,19
Ceará	2,63
Bahia	2,44
São Paulo	2,16
Pernambuco	1,22
Distrito Federal	0,94
Rio Grande do Sul	0,94
Paraíba	0,85
Paraná	0,85
Mato Grosso	0,66
Rio Grande do Norte	0,47
Santa Catarina	0,38
Amazonas	0,28
Mato Grosso do Sul	0,28
Alagoas	0,19
Rondônia	0,19
Rio de Janeiro	0,19
Roraima	0,19
Sergipe	0,09

Fonte: PER (NGPI-UFT) – Elaboração Própria.

Tabela 03: Estado de origem dos moradores de Palmas – TO

²⁷ A referida pesquisa foi apresentada na introdução deste trabalho.

A partir dos dados apresentados, observa-se que Palmas, atraiu um grande número de migrantes. Muitos foram para trabalhar na construção da cidade. Dessa forma, torna-se necessário analisar como se deu a ocupação do espaço urbano da cidade por essa população migrante, observando a participação do poder público e dos agentes privados nesse processo.

Essa grande leva de migrantes, que foi atraída para a cidade logo nos primeiros anos, atrelada à forma como o governo do Estado administrou as terras que estavam sob seu poder deu margem para que Palmas, apesar de ser uma cidade nova (apenas 24 anos), tenha duas expansões urbanas em seu histórico. A primeira expansão urbana ocorreu dois anos após o início da construção da cidade, em 1991, quando houve a ocupação da região periférica, ao sul, antes mesmo da abertura das quadras centrais previstas no Plano Diretor, contrariando o processo de ocupação a partir do núcleo central. Em decorrência disso, Palmas “agregou à sua dimensão geográfica mais 117,4 km²” (BAZOLLI, 2011, p. 02).

Esse fator demonstra que a dinâmica especulativa se manifestou desde o início da construção da cidade. A ideia de como se desenrola a dinâmica especulativa já foi abordada no Capítulo I, a partir, principalmente, da abordagem realizada por (KOWARICK, 1979), que explicou como se desenvolveu a especulação imobiliária em grandes cidades brasileiras. É interessante agora, para complementar a ideia já abordada e proporcionar mais elementos para compreender o processo que se desenrolou em Palmas, fazer um esboço sobre a especulação imobiliária.

Em uma economia capitalista o uso da terra é regulado através dos mecanismos de mercado. Os mercados, e, conseqüentemente o mercado de terras, não são criados de forma espontânea, são socialmente construídos, isto é, só se forma a partir da aceitação generalizada da propriedade da terra. Assim como também é socialmente construído, o preço da terra, e este, é formado através de expectativas.

Dessa forma, tem-se que o processo no qual se desenrola o acesso a terra e a construção do preço da mesma demonstra que a “disputa” pelo uso da terra, se dá a partir da interação entre as classes sociais e se relaciona com aspectos de caráter históricos, de industrialização, de urbanização e ainda, com questões legais. Enfim, o mercado expressa, monetariamente, a valorização que a terra sofre a partir das alterações que os agentes sociais estabelecem no espaço (GONÇALVES, 2002).

A terra, dado tanto à sua condição de duplo ativo – ativo de capital (utilizado na produção) e ativo líquido (utilizado como reserva de capital) – quanto à sua escassez e grande demanda, é um ativo altamente desejado e a compra e venda dela torna-se uma prática extremamente lucrativa. A característica de ativo torna a terra alvo de especulação. De acordo

com Gonçalves (2002, p. 31), ativos são “[...] elementos que compõem o estoque de riqueza de uma unidade seja de um agente ou uma empresa. Alguns ativos são mercadorias, isto é, riqueza reprodutível e são considerados, pelos agentes, como meios adequados de conservação de riqueza.”.

Em economias capitalistas o solo urbano é um importante ativo para especulação, dado, principalmente, pela mercantilização da escassez. A terra é um recurso natural não reprodutível, que, juntamente com a existência da propriedade privada, confere à terra o caráter de recurso escasso. Dessa maneira, a utilização da terra para fins especulativos se torna uma atividade muito praticada, e esse fato (aliado às baixas remunerações da maior parte da população brasileira) tende a tornar a estrutura fundiária bastante concentrada (KANDIR, 1983).

Especular segundo Kandir (1983) significa estocar algo na esperança de uma valorização futura de seu preço. Ou seja, trata-se da não utilização do terreno a espera da valorização do mesmo através da utilização dos terrenos circunvizinhos, sem que seja necessário fazer qualquer ação (a valorização ocorre a partir da ação de outros agentes). Assim, o mercado de terras (local onde os títulos de propriedade privada da terra são comercializados em troca de dinheiro permitindo a existência de ganhos financeiros) contribui para a existência, nos ambientes urbanos, de espaços ociosos (sem construção) reservados para a valorização e conseqüente lucro dos agentes que compõem o mercado imobiliário. Os agentes envolvidos são: o proprietário da terra, o incorporador, o construtor, o financiador e o investidor. A ação desses agentes, em prol do lucro, é combinada com a ação do Estado, que também desempenha um importante papel no processo de valorização de determinadas áreas da cidade, bem como através da flexibilização da legislação urbana em nome da modernização, que também favorece a acumulação de capital.

A utilização do solo para fins especulativos, ao restringir o acesso a terra àqueles que possuem condições financeiras suficientes para adquiri-la, acaba por gerar uma demanda reprimida de terra, tanto para o trabalho (no caso da terra rural) quanto de terra para moradia (no caso da terra urbana).

No que se refere ao ambiente urbano, essa estratégia (especulação imobiliária) favorece o encarecimento da moradia em determinadas áreas da cidade, além de gerar dificuldade na mobilidade urbana, já que, as áreas mais afastadas nem sempre são contempladas com serviços próprios dos centros das cidades (comércios, serviços, lazer, escolas, etc) e contribui para a existência de uma relação de dependência entre essas regiões. A especulação ainda ocasiona o problema da “ocupação indiscriminada de várzeas, encostas

de morros, áreas de proteção de mananciais, beira de córregos, enfim, áreas ambientalmente frágeis e protegidas por lei” (MARICATO, 2001, p. 86).

Diante das considerações sobre a dinâmica da especulação imobiliária é fácil entender os motivos que levaram Palmas a ter também como característica a exclusão social. A maior parte dos migrantes que chegava à cidade era de migrantes com baixo poder aquisitivo em busca de maiores e melhores oportunidades de emprego e também de uma oportunidade de adquirir um terreno e construir sua casa própria, visto que na época, o governo do estado (principal detentor das terras) realizou algumas doações e leilões de terrenos.

Com a crescente migração de famílias de baixa renda, o governo adotou como mecanismo para afastá-las do plano urbanístico, barreiras policiais nas entradas da cidade, induzindo dessa forma, a ocupação da região sul, área sem infraestrutura básica (CORIOLANO, 2010).

As doações de terras dentro do plano eram realizadas para entidades, órgãos governamentais, igrejas e funcionários públicos de alto escalão. Alguns lotes foram cedidos em regime de comodato, nas quadras da ARNO 31, 32, e 33. Essas quadras, de acordo com Rodovalho (2012, p. 104), “Eram as quadras repassadas para prefeitos e vereadores e para funcionários do Governo Federal e do Banco do Brasil.”

Também foi adotada a política de ‘doação em pagamento’ que corresponde a doação de terras por serviços prestados ao governo. Esses terrenos eram em quadras bem localizadas (no centro da cidade) e não havia regulamentação do tempo de ocupação o que deu margem para a existência de áreas reservadas à valorização no centro da cidade. À população de baixa renda coube as doações de terreno na parte sul da cidade, correspondente à área que seria destinada a ocupação apenas depois que fossem aplicadas as quatro fases de ocupação da cidade determinada pelo plano original. O Jardim Aurenny I foi um dos primeiros assentamentos periféricos, realizados a partir de doações por parte do poder público. O local,

[...] apresentava-se ao natural, sem nenhum tipo de infraestrutura e era repassado às famílias apenas com a demarcação dos lotes e tratamento superficial das ruas. Em 1990, ano do início da construção de Palmas, o Governo Estadual distribuiu 1.500 lotes e iniciou o povoamento do Aurenny I (MELO JÚNIOR, 2008, p. 68).

A ocupação dos demais jardins Aurenny, bem como de outros loteamentos que foram criados ao redor, seguiu a mesma lógica: foram implantados, mesmo sem infraestrutura e os moradores tiveram que enfrentar “[...] a carência de água, cujo abastecimento era precário, promovido por carro-pipa. Também havia dificuldades de implantação de energia elétrica em função da distância do setor à Região Central da cidade.” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 71).

De uma forma geral, observa-se que o governo do estado doou lotes fora do plano urbanístico para os mais pobres e lotes para os políticos e funcionários do setor administrativo em áreas no centro da cidade (RODOVALHO, 2012).

No que se refere aos leilões e vendas de terrenos, sabe-se que o governo comercializava as propriedades junto ao mercado imobiliário e particulares²⁸ a fim de conseguir recursos para o pagamento das empreiteiras responsáveis pelas obras de construção da cidade, o que dificultava a aquisição por parte da população de baixa renda e a afastava para as áreas periféricas (CORIOLANO, 2010).

Essa comercialização dos terrenos realizada pelo Estado era necessária, pois o governo desprovia de outras fontes de recursos para assegurar a implantação dos serviços básicos de infraestrutura na cidade, como: estradas, sedes provisórias do Palácio e da Prefeitura, das secretarias de Estado e do Município²⁹. Com a privatização dessas terras, os valores dos terrenos se tornavam cada vez mais elevados, de forma que os novos habitantes não tinham (em sua maioria) condição de adquirir terrenos no centro, sendo obrigados a se alojar na periferia da cidade (BRITO, 2010).

É necessário ressaltar que havia certo controle por parte do governo estadual no que diz respeito à política de venda das terras na cidade. Em 23 de janeiro de 1989, o governo do estado atribuiu, a partir da Lei Estadual Complementar nº 001, através do art. 19, à Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – CODETINS, a função de promover, elaborar e participar de projetos de desenvolvimento e organização urbana no estado.

Como o poder estadual era o principal detentor de terras na cidade de Palmas, “a CODETINS teve papel primordial na venda dos lotes urbanos em Palmas, bem como era a responsável por gerir grande parte dos recursos do Fundo Nacional para os Municípios – FPM de Palmas, a princípio era 75% do FPM.” (RODOVALHO, 2012, p. 69). Ou seja, a CODETINS, era a gestora dos lotes em Palmas e possuía “poderes maiores” que a própria prefeitura de Palmas, no que se refere às vendas dos terrenos na cidade³⁰. A empresa de

²⁸ Conforme afirma Carvahêdo (2011, p. 86), “[...] não foram apenas as empresas privadas que se interessaram em arrematar ‘partes’ da cidade, mas também pessoas físicas, artistas, jogadores de futebol e empresários [...]”.

²⁹ A expansão da cidade logo nos primeiros anos, fez com que Palmas necessitasse de uma infraestrutura referente a uma cidade que comporta 500 mil habitantes sendo que na verdade, contava com uma população de pouco mais que 20 mil habitantes (RODOVALHO, 2012).

³⁰ De acordo com Rodovalho (2012), a fragilidade do poder municipal decorre da procedência dos políticos responsáveis pela administração nos primeiros anos. Através de articulações políticas para a criação da nova cidade e para a escolha do prefeito e dos vereadores, ficou estabelecido pelo governo do estado que o município de Taquaruçu se transformaria no município da capital e que a sua sede seria transferida para Palmas, tornando Taquaruçu distrito de Palmas. Dessa forma, o prefeito de Taquaruçu do Porto, Felelon Barbosa Sales, tornou-se o primeiro Prefeito da Capital e os vereadores de Taquaruçu se tornaram vereadores da capital. Esses políticos que se tornaram rapidamente responsáveis pela administração da capital não tinham experiência, e formaram

capital misto era responsável por promover os loteamentos e vender os lotes, mas não se comprometia com a implantação da infraestrutura, que se tornava responsabilidade da prefeitura (RODOVALHO, 2012).

A primeira venda de terrenos realizada pelo governo do Estado ocorreu em dezembro de 1989, através da publicação do primeiro edital de concorrência pública de alienação de imóveis de loteamento na capital, que disponibilizava cerca de 1500 lotes, sendo mais de 800 destes de uso residencial. Poderiam concorrer tanto pessoas físicas quanto jurídicas, desde que aceitassem cumprir a condição de construir o imóvel dentro do prazo de 20 meses. O edital proibía a aquisição de mais de sete lotes por cada pessoa física ou jurídica (apenas um nas áreas residenciais, três nas áreas comerciais, dois nas áreas de serviço urbano e um na área de serviço vicinal) (RODOVALHO, 2012).

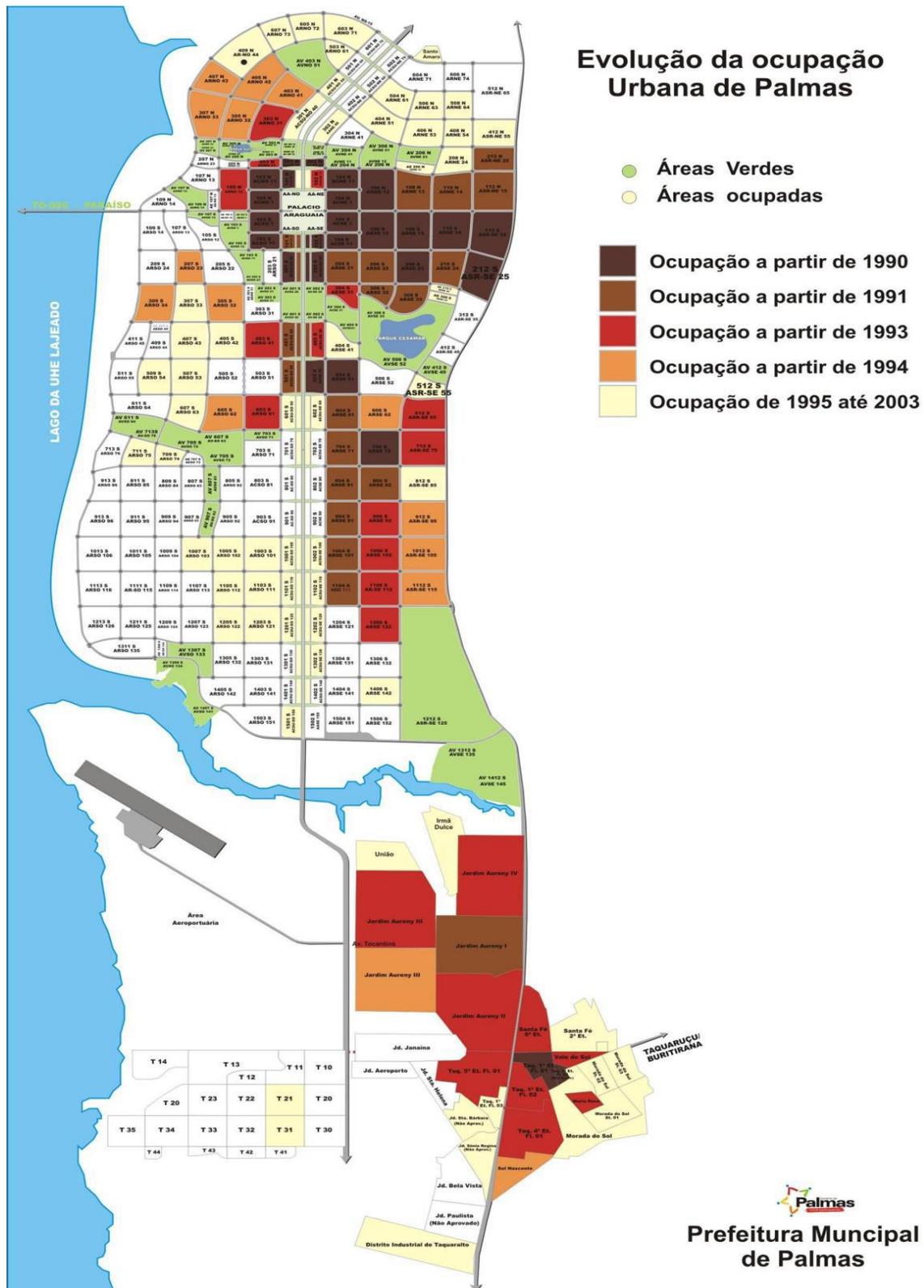
As terras vendidas na região central e as que ficavam sob o poder público permaneciam sem construções (reservadas à valorização). Enquanto havia a reserva de terra na região central, a cidade se expandia ao sul para abrigar a população pobre que migrava para a cidade. Assim, por um lado, o governo impedia, de forma direta, a entrada de famílias de baixa renda na cidade, e por outro, os mecanismos de mercado influenciaram na formação de preço e de acesso a terra, que acabava por empurrar boa parte da demanda por moradia, principalmente para os bairros periféricos (ao sul da cidade) como Taquaralto e Jardins Aurenys I, II, III e IV³¹.

Mas não foi apenas a região sul da cidade que abrigou a população de baixa renda. O mesmo aconteceu com a parte Norte, especificamente, na região das ARNOS. A região foi objeto de ocupação popular, promovida pelos movimentos sociais de luta por moradia, durante o segundo governo estadual, do governador Moisés Avelino. De acordo com Rodovalho (2012), o segundo governo, ao contrário do seu antecessor, do governador Siqueira Campos, foi marcado pela ocupação de áreas centrais da cidade de Palmas, por funcionários do estado que possuíam salários mais baixos, e também por ocupações irregulares em lotes anteriormente cedidos em comodato. Essas ocupações irregulares passaram, depois de algum tempo, por regularização, o que proporcionou a uma parcela da população de baixa renda a oportunidade de morar mais próxima ao centro da cidade (CORIOLANO, 2011).

“[...] um executivo e um legislativo municipal inexperientes e pouco preparados e que não ofereceriam resistência à ação deliberada do governo estadual na gestão da nova capital) (RODOVALHO, 2012, p. 124).

³¹ Os bairros denominados Aurenys, teve sua nomenclatura escolhida como forma de homenagear a então primeira dama do estado, a esposa do governador José Wilson Siqueira Campos, a senhora Aurenys Siqueira Campos (CARVALHÊDO, 2011).

O mapa abaixo demonstra como o processo de ocupação da cidade de Palmas ocorreu: totalmente diferente do que foi inicialmente previsto.



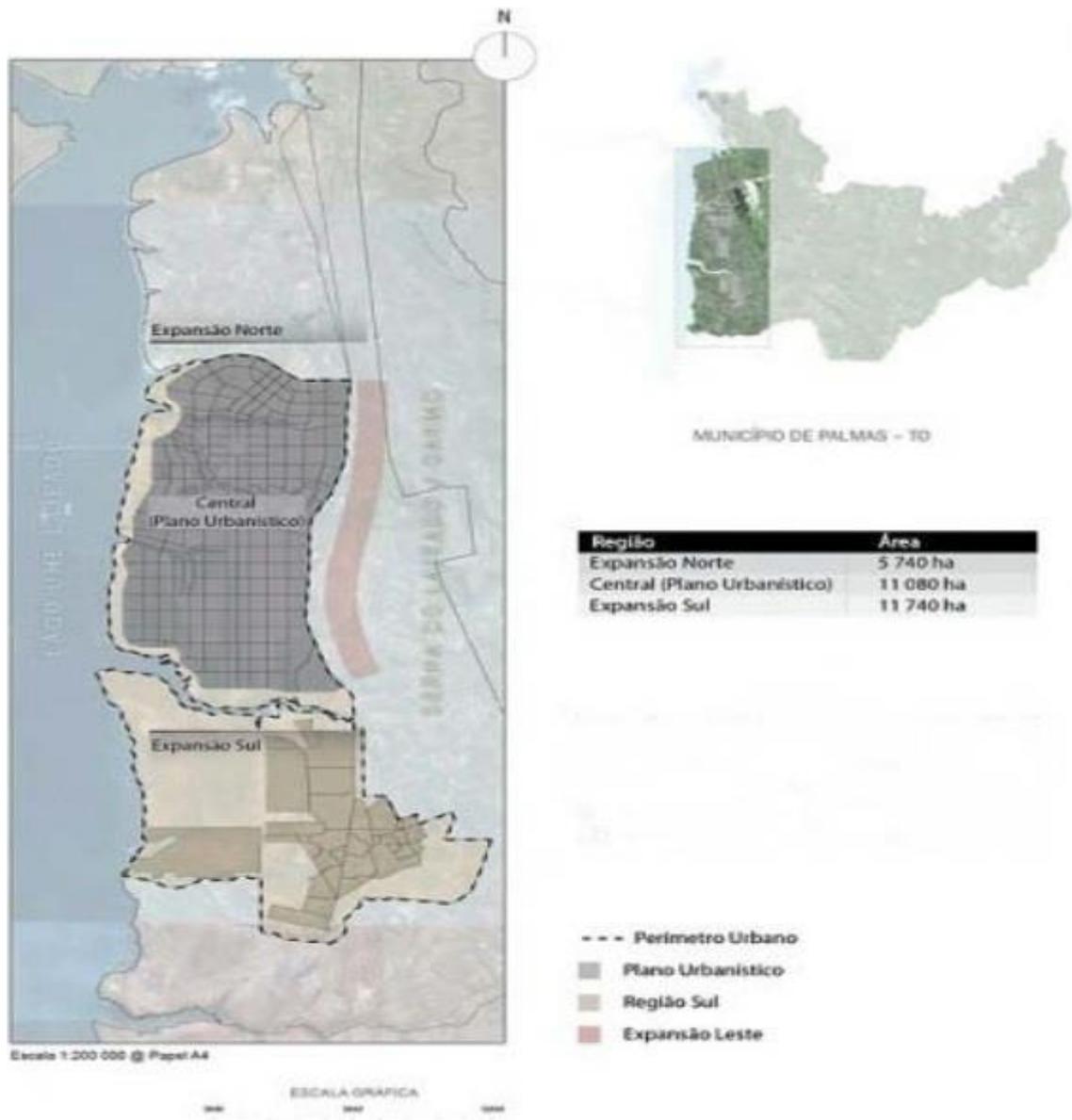
Fonte: Coriolano (2011).
Mapa 02: Evolução da ocupação urbana

Outra expansão urbana ocorreu em Palmas, em 2002, a partir de pressões do mercado imobiliário que influenciou a implantação da Lei Complementar de Nº 58, de 16 de setembro de 2002, que instituiu o Macrozoneamento Territorial do Município de Palmas. De acordo com Bazolli (2011), nesse momento foi incorporada à cidade cerca de 57,4 km². O avanço para a região norte (apesar de ainda não ter se esgotado o avanço para a região sul da cidade), surge em decorrência da aquisição de terrenos nessa região (mesmo das áreas ainda consideradas rurais) por grandes investidores em terra devido à potencial valorização que os terrenos iriam adquirir com a formação do lado da Usina do Lajeado. Essa Lei teve como mérito o reconhecimento da região sul da cidade, com a criação da região Palmas-Sul, que estava fora do plano original e até então sem leis urbanas (BAZOLLI, 2007).

Em 2007, a partir da proposta do novo Plano Diretor, a região norte perdeu o status de urbana, retornando à sua condição de rural. O setor imobiliário fez fortes pressões políticas, em 2011, para reincorporar ao perímetro urbano essa área ao norte que foi retirada pelo Plano Diretor de 2007 e ainda, para acrescentar “[...] ao pacote uma nova área localizada na região leste da cidade, ocupada pela elite local, por meio de loteamentos irregulares.” (BAZOLLI, 2011). Apesar da pressão do setor imobiliário, a proposta de nova expansão da cidade não foi aprovada, devido à forte manifestação social contrária à proposta.

A segunda expansão ocorrida na cidade se deu ainda em 2002, quando o governo do estado promoveu o programa de assentamento urbano de interesse social, denominado Jardim Taquari, em uma área há 25 Km de distância do centro da cidade. Nesse projeto foram disponibilizados “8.000 lotes unifamiliares para a população de baixa renda, podendo abrigar 70.000 habitantes” (XAVIER, 2007, p.75).

O mapa abaixo apresenta as expansões ocorridas na cidade e as áreas correspondentes à nova expansão que o mercado imobiliário local pretendeu promover em 2011.



Fonte: BAZOLLI, 2011.

Mapa 03: Expansão urbana em Palmas – TO

Apesar de ser uma cidade extensa, a população de Palmas, conforme já foi visto, é muito pequena, cerca de 221.742 habitantes³² (IBGE, 2010). Quantidade bem inferior à prevista no projeto original de 2 milhões de habitantes. Dessa forma, a cidade estabeleceu uma estrutura espalhada. Tal estrutura espacial foi fruto de pressões políticas e econômicas, tanto do setor imobiliário da cidade, quanto do poder público, e implicou em problemas, tais como elevação dos preços dos imóveis no centro da cidade, espaços sem construção reservados para a valorização (para o lucro imobiliário), enquanto cresciam na cidade áreas

³² Referente à população urbana.

distantes para atender a demanda popular. Esses espaços não possuíam infraestrutura urbana básica e caracterizavam o que Bazolli (2007, p. 90) chamou de “uma nova cidade à margem da região central”. De acordo com Reis (2010, p. 05):

Cidades planejadas viram surgir às suas margens cidades informais. O mais notório caso é o de Brasília e suas cidades-satélites. Taquaralto é um distrito urbano do Município de Palmas, densamente habitado, que recebeu a maior parte dos migrantes na época da construção da cidade; cresceu de forma espontânea, passando a conformar uma paisagem urbana mais orgânica, bem diferente da cidade planejada.

Essa nova cidade abrigou moradores pobres de diversos lugares do país que, ou foram ajudar na construção da cidade ou foram atraídos pela esperança de melhores condições de vida. Reis (2010) afirma que é justamente nessa cidade informal que está a vitalidade da cidade de Palmas. O centro é, nas palavras da autora, “[...] deserto, triste e pouco habitado, repleto de vazios e paisagens monótonas, encarcera seus habitantes entre muros [...]” (REIS, 2010, p. 05).

A urbanização de Palmas se enquadra na análise realizada por Willhein (2004) que entende a urbanização extensiva, a partir de um processo de incorporação horizontal de áreas rurais adjacentes aos núcleos urbanos, como uma ideia cara ao urbanismo, dado aos efeitos nocivos que causam à sociedade e ao crescimento ordenado da cidade.

A nocividade desse tipo de urbanismo decorre do fato de que as grandes expansões do perímetro urbano agravam processos de exclusão social e suburbanização, além de gerar graves problemas para o poder político local que não dispõe de verbas suficientes para instalar infraestrutura em áreas mais distantes (MARICATO, 2001).

As implicações socioeconômicas e espaciais desse processo de ocupação da cidade serão analisadas na próxima parte deste capítulo.

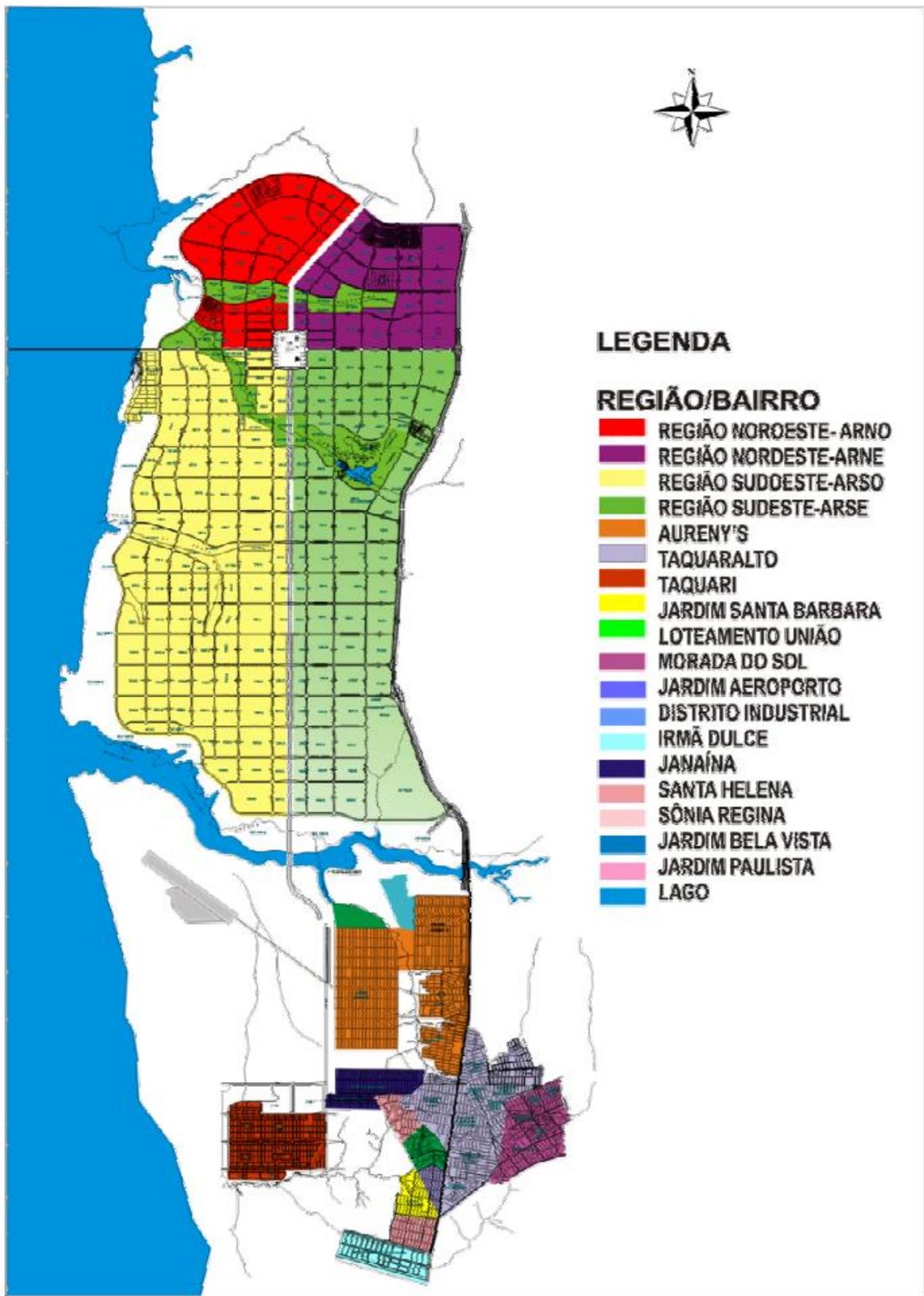
2.3. Implicações socioeconômicas e espaciais do processo de ocupação de Palmas

Com base em informações sobre Escolaridade e Renda, fornecidas pela Pesquisa de Emprego e Renda realizada no ano de 2010 na cidade, é possível verificar a existência na cidade de diferenciação social do espaço urbano isso. Para apresentar essa configuração socioespacial Palmas será estruturada aqui basicamente em sete bairros. Desses, quatro pertencem ao espaço originalmente planejado para abrigar os habitantes da cidade e fazem parte do Plano Diretor, são eles: ARSO (Área Residencial Sudoeste), ARSE (Área Residencial Sudeste), ARNO (Área Residencial Noroeste) e ARNE (Área Residencial Nordeste). Os demais estão localizados na parte sul (bairros satélites), adicionados à cidade durante a sua ocupação. Essa área foi incorporada à cidade por ser o local onde se

estabeleceram as famílias de baixa renda, quando foram impedidas de adentrar na cidade logo no início do seu povoamento (como observado em páginas anteriores). Essa parte corresponde aos Jardins Aurenys (refere-se aos setores denominados Jardim Aurenys I, Jardim Aurenys II, Jardim Aurenys III e Jardim Aurenys IV), Taquaralto (engloba os setores Morada do Sol, Sol Nascente, Santa Bárbara, Maria Rosa, Bela Vista, Santa Helena, e outros) e Jardim Taquari³³.

A localização desses bairros é apresentada no mapa abaixo. Através dele é possível observar o quão distante se encontram do centro da cidade (que fazia parte do projeto original e é representado pelos bairros: ARNOS, ARNES, ARSOS, ARSES), os bairros que foram acrescentados à cidade após seu planejamento e que se localizam ao sul.

³³ A prefeitura de Palmas divide a parte sul da cidade em duas: Palmas Sul I: correspondente às áreas das AUREY's, Taquaralto (parte da 1ª etapa e a 5ª etapa), Jardim Sônia Regina, Santa Helena, Santa Bárbara, Jardim Taquari e Jardim Aeroporto; a outra parte corresponde ao setor Palmas Sul II: Santa Fé (1ª e 2ª etapas), Taquaralto (parte da 1ª etapa e 2ª, 3ª e 4ª etapas), Morada do Sol (1 e 2) e Maria Rosa (SIGPALMAS, 2014). No entanto, será adotado no trabalho a divisão em sete bairros mencionada, porque foi essa a divisão adotada pela pesquisa que será utilizada para fazer a caracterização socioeconômica da cidade por setor.



Fonte: MELO JUNIOR (2008).

Mapa 04: Cidade de Palmas – Localização dos Bairros

É possível perceber, no que diz respeito à escolaridade, que nas ARSES a maior parte da população (46,31%) teve acesso ao ensino superior, cerca 39,9% ao segundo grau, 11,8% ao ensino fundamental e 1,48% não possui instrução. Nas ARSOS a população tem quase o mesmo padrão de escolaridade. A maior parte (47,67%) tem acesso ao ensino superior e o percentual de analfabeto também é baixa (1,15%). Nas ARSOS, observa-se também que um pequeno contingente de moradores possui pós-graduação (2,33%).

Já nas ARNES não se observa uma quantidade tão grande de pessoas com acesso ao ensino superior (apenas 22,81%), a maior parte dos moradores desse setor, teve acesso ao ensino médio (43,86%). A presença de analfabetos entre os entrevistados, assim como nas duas regiões já mencionadas, também foi baixa (1,75%). No que se refere às ARNOS, percebe-se uma diferença ainda maior em relação aos dois primeiros bairros analisados. A localidade possui um grau de escolaridade menor que as demais, mesmo não apresentando analfabetos na pesquisa. Apenas 9,29% dos moradores teve acesso ao ensino superior. A maior parte da população da região (54,3%) teve acesso apenas ao ensino fundamental (até a 8ª Série).

Ao passar a análise para a região sul da cidade, verifica-se a predominância do que ocorre nas ARNOS, uma baixa escolaridade configurada pelo pequeno acesso ao ensino superior (comparada aos demais) e uma elevada quantidade de pessoas com acesso apenas ao ensino fundamental. Verifica-se também nesses setores da região sul, um maior número de pessoas analfabetas. Em Taquaralto, apenas 6,83% da população teve acesso ao ensino superior. A maior parte (43,90%) teve acesso apenas ao ensino fundamental e cerca de 6,84% não possui qualquer instrução. Nas Aurenys, 11,82% dos moradores teve acesso ao ensino superior e 5,47% dos entrevistados são analfabetos. Em Taquari encontra-se o maior contingente de analfabetos da cidade (7,89%) e apenas 2,63% dos moradores teve acesso ao ensino superior (incompleto – não foram identificados moradores com o ensino superior completo).

Essas informações apontam para a existência de uma desigualdade entre as regiões de Palmas no que se refere à escolaridade. Os maiores percentuais de analfabetismo encontram-se no sul da cidade (Aurenys, Taquaralto e Taquari) e os maiores percentuais de acesso ao ensino superior estão nas ARSES e ARSOS.

Escolaridade/Região	ARSES (%)	ARSOS (%)	ARNES (%)	ARNOS (%)	Taquaralto (%)	Aurenys (%)	Taquari (%)
Analfabeto	1,48	1,16	1,75	0,0	6,83	5,45	7,89
Ensino Fundamental	11,82	10,47	31,58	54,29	43,9	38,18	57,89

Ensino Médio	39,9	38,37	43,86	36,43	40,49	43,33	31,58
Ensino Superior	46,31	47,67	22,81	9,29	6,83	11,82	2,63
Pós-Graduação	0,49	2,33	0,0	0,0	1,95	1,21	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PER – 2010 (NGPI-UFT) – Elaboração Própria.

Tabela 04: Nível de Escolaridade por região da cidade de Palmas – TO

Quanto à renda, a pesquisa permite observar que apenas na parte sul da cidade e nas ARNOS há um percentual superior a 10% no que se refere a pessoas com rendimento inferior a 1 salário mínimo, ou seja, inferior a R\$ 510,00³⁴. Mesmo pertencendo à área central da cidade, a região das ARNOS apresenta uma quantidade grande de moradores recebendo apenas um salário mínimo mensal (33,33%). A área ao sul da cidade, assim como as ARNOS, não apresentou moradores com renda superior a 10 salários mínimos. Observa-se ainda que esses setores apresentam um percentual mais elevado até a faixa de renda de até 2 salários mínimos (correspondente a R\$1020,00), e a partir dessa faixa, há uma queda no percentual desses setores e uma predominância das ARSES, ARSOS e ARNES. A maior parte dos entrevistados das ARSES (28,13%) e ARNES (41,86%) tem o rendimento na faixa de 2 a 5 salários mínimos. Nas ARSOS, a maior parcela dos entrevistados, cerca de 28,07%, recebe de 5 a 10 salários mínimos.

Renda/Região	ARSES (%)	ARSOS (%)	ARNES (%)	ARNOS (%)	Taquaralto (%)	Aureny's (%)	Taquari (%)
Menos de 1 SM	5,47	8,77	2,33	11,49	15,09	14,67	27,98
1 SM	7,03	7,02	13,95	33,33	19,81	25,00	28,02
De 1 SM a 2 SM	27,34	22,81	18,60	29,89	46,23	39,13	36,00
De 2 SM a 5 SM	28,13	22,81	41,86	10,34	16,04	14,67	4,00
De 5 SM a 10 SM	21,88	28,07	18,60	5,75	2,83	6,52	4,00
De 10 SM a 20 SM	8,59	7,02	2,33	2,30	0,00	0,00	0,00
Acima de 20 SM	1,56	3,51	2,33	6,90	0,00	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PER – 2010 (NGPI-UFT) – Elaboração Própria.

Tabela 05: Rendimento por região da cidade de Palmas – TO (Rendimento em Salário Mínimo – referência 2010)

Os dados referentes à renda apontam de forma mais contundente a desigualdade existente entre os bairros de Palmas. Observa-se que se concentra nos bairros ao sul e nas ARNOS (no centro) as menores rendas. Quando se refere a moradores com rendas acima de 5 salários mínimos, percebe-se uma pequena quantidade de moradores dessas áreas. Apesar das ARNOS apresentar rendimentos superiores a 10 salários mínimos ainda é possível constatar

³⁴ A análise realizada considera o salário mínimo em vigor no ano de 2010, ou seja, o salário mínimo analisado equivale a R\$ 510,00.

uma melhor condição de renda nas ARNES, ARSOS e ARSES, ao se notar a existência de uma baixa quantidade de pessoas com rendimento de até um salário mínimo em contraste com as demais regiões da cidade.

De forma geral, é possível perceber a existência de uma diferenciação social do espacial na cidade de Palmas, ou seja, há espaços que se predomina a presença de moradores com baixa renda e locais com predominância de pessoas com renda mais elevada. Essa característica, apesar de não ser exclusiva de Palmas, é surpreendente, visto que a mesma é uma cidade planejada e tem apenas 24 anos de criação. No entanto, apesar de ser uma cidade planejada e nova, seguiu os exemplos das grandes cidades brasileiras, que, ou passaram por um processo caótico e rápido de urbanização ou foram planejadas há mais tempo (como o caso de Brasília).

De acordo com Carvalhêdo (2011, p. 105), a surpresa não vem da existência da segregação, mas:

[...] o extraordinário é verificar a velocidade desse processo, pois a cidade já nasceu segregada. Ocorreu que, ao mesmo tempo, duas cidades foram criadas, uma com grandes vias, ordenada, espaços amplos, com uma população de maior poder aquisitivo [...] e outra a partir de uma pequena aglomeração, sem planejamento, adaptada e destinada à população de baixa renda.

A dinâmica de ocupação do espaço urbano da cidade provocou também a presença de ocupações irregulares³⁵, principalmente nos bairros para os quais se destinaram as famílias de baixa renda. De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (2013), existem na cidade 116 Áreas Públicas Municipais – APM's ocupadas, cujo número de ocupações irregulares total corresponde a 866. Dessas 116 APM's, 98 encontram-se nos bairros destinados para a habitação da população de renda mais baixa, como as Aureny's e Taquaralto (na região sul da cidade) e as ARNOS (na parte norte). As demais (18 APM's) encontram-se na região central da cidade. As 866 ocupações irregulares verificadas estão divididas da seguinte forma: 728 na região sul (Aureny's e Taquaralto); 69 no centro (ARSES e ARSOS) e 69 na parte norte (ARNOS). Dessas APM's, 10 encontram-se em estudo para fins de regularização (na região sul), 2 estão em processo de regularização (também na região sul).

Ainda com base nas informações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (2013), verifica-se que a cidade conta com 80 loteamentos clandestinos³⁶. Esses encontram-se distribuídos da seguinte maneira: 40 na região Sul (nos

³⁵ As ocupações irregulares correspondem à ocupação de áreas cuja propriedade é do poder público municipal – Áreas Públicas Municipais – APM's.

³⁶ O loteamento clandestino é aquele executado sem qualquer tipo de consulta à prefeitura.

loteamentos: Irmã Dulce, Santa Fé e em Taquaruçu); 12 estão fora do perímetro urbano, em áreas verdes na região a Leste das rodovias TO 010 e TO 050, contabilizando 86 ocupações; 28 também em áreas fora do perímetro urbano da cidade, na região Norte, com 848 ocupações.

Nos loteamentos clandestinos que estão fora do perímetro urbano encontram-se alguns condomínios da cidade, como o Condomínio Alphaville e o Condomínio Ecológico Prf. Rita Silvério, por exemplo. A pressão realizada em 2011 (mencionada em páginas anteriores deste Capítulo) pelo setor imobiliário, para uma nova expansão urbana na cidade, correspondia a intenção de incorporar essas áreas (norte e leste) ao perímetro urbano da cidade.

Apesar de não ter conseguido uma nova expansão da cidade em 2011, é fato que os mecanismos de mercado, com auxílio do poder público, conseguiram expandir a cidade no sentido sul, de forma a empurrar a maioria da população de baixa renda para essa região. Como a cidade não possui um número de habitantes elevado, conseqüentemente, diante da expansão considerável da cidade, apresenta uma baixa densidade demográfica. De acordo com o IBGE (2010), a densidade demográfica da cidade de Palmas é de 102,90 hab/km², bem abaixo das densidades de grandes centros brasileiros³⁷.

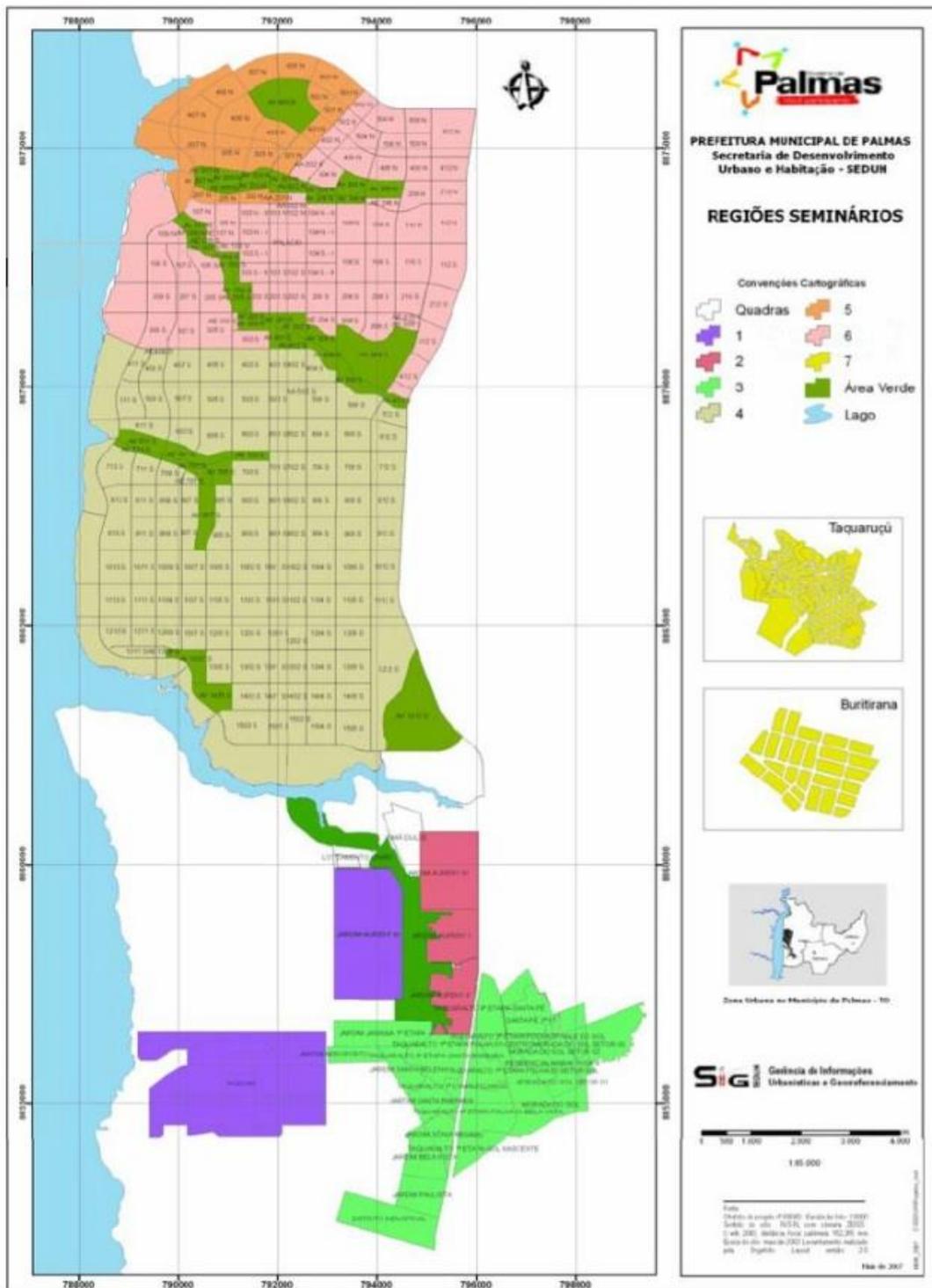
Essa extensão da cidade gera graves transtornos sociais, como por exemplo, a dificuldade para fornecer em toda a extensão da cidade uma rede de infraestrutura urbana básica e serviços públicos como pavimentação, drenagens pluviais, abastecimento de água, esgoto sanitário, transporte coletivo, rede de energia elétrica e iluminação pública. O fornecimento desses serviços exigem custos mais elevados. De acordo com o estudo realizado por Bazolli (2011), Palmas se destaca como a capital cujo custo de urbanização é o mais elevado do país, com um custo no valor de R\$ 216,79 *per capita* para fornecer os serviços de urbanização necessários. Valor esse bem acima da segunda colocada (posto ocupado pela cidade de Belém), cujo custo de urbanização girava em torno de R\$ 84,27 e da terceira colocada, a cidade de Goiânia, com custos no valor de R\$ 65,72.

No que se refere ao saneamento básico de Palmas, através dos relatórios do Projeto Palmas Minha Cidade³⁸ referentes ao ano de 2009, há a possibilidade de fazer uma análise sobre o abastecimento de água e esgoto da cidade. O projeto captou a percepção dos

³⁷ As cinco capitais brasileiras com maior densidade demográfica são, respectivamente: Fortaleza – CE (7786,52), São Paulo – SP (7387,69), Belo Horizonte – MG (7167,02), Recife – PE (7037,61), Rio de Janeiro – RJ (5265,81). No que se refere aos dados apenas da Região Norte (cuja densidade total é de 4,12 hab/km²), a densidade de Palmas é a terceira maior dentre as capitais da região. A capital com maior densidade na região é Belém (1315,27 hab/km²), seguida por Manaus (158,06 hab/km²) (IBGE, 2010).

³⁸ O Projeto Palmas Minha Cidade foi realizado nos anos de 2007 e 2009 e desenvolvido a partir da iniciativa do Jornal do Tocantins em parceria com a Prefeitura Municipal de Palmas e com apoio científico do Ceulp/Ulbra.

moradores das distintas regiões em relação ao saneamento, através de uma pesquisa realizada com aplicação de 1300 questionários distribuídos pela cidade. Os dados foram coletados a partir da divisão da cidade em 7 regiões, conforme demonstra o mapa abaixo: Região 1 (contempla: Aurenny III, Taquari e Loteamento União), Região 2 (Aurenny's I, II e IV e Irmã Dulce), Região 3 (Taquaralto), Região 4 (abrange parte das ARSES e das ARSOS – parte mais distante do centro comercial e político correspondente pelo cruzamento das Av. JK e Teotônio), Região 5 (ARNOS), Região 6 (corresponde às ARNES e à outra parte das ARSOS E ARSES – mais próximas ao centro comercial e político).



Fonte: Acervo do Projeto Palmas Minha Cidade.
Mapa 05: Divisão das Regiões pelo Projeto Palmas Minha Cidade

Com base nos dados apresentados pelos relatórios, tem-se que mais de 95% dos entrevistados de cada uma das regiões citadas acima responderam que há abastecimento de água em suas casas. Já em relação à rede de esgoto não há esse consenso. Um grande número de moradores informou a inexistência de rede de esgoto em seus domicílios. Observa-se que nas três regiões que englobam os bairros ao sul da cidade (Regiões 1, 2 e 3) e na Região 5 da qual as ARNOS fazem parte, mais de 50% dos entrevistados indicaram não ter rede de esgoto nas suas residências. Enquanto que as regiões centrais (Regiões 4 e 6) apresentam menos de 40% dos entrevistados afirmando que não há rede de esgoto em suas residências. A região 7 (referente a Taquaruçu e Buritirana) apresentou a maior frequência de moradores afirmando a inexistência de rede de esgoto em suas casas (90%).

Região/Abastecimento de Rede de Esgoto	Há rede de esgoto na residência	Não há rede de esgoto na residência
Região 1	43,5%	56,5 %
Região 2	44,0%	56,0%
Região 3	15,5%	84,5%
Região 4	67,0%	33,0%
Região 5	43,0%	57,0%
Região 6	74,0%	26,0%
Região 7	10,0%	90,0%

Fonte: Acervo do Projeto Palmas Minha Cidade.

Tabela 06: Abastecimento de Rede de Água e Esgoto em Palmas

É interessante destacar, em relação a essas informações, a frequência de domicílios sem abastecimento de esgoto na cidade. Essa informação condiz com a fornecida pela Fundação João Pinheiro (2013) que demonstra que o serviço que mais falta aos domicílios de Palmas é o esgotamento sanitário (17.068 domicílios), seguido pelo abastecimento de água (1.142 domicílios), pela coleta de lixo (429 domicílios) e por último, pela falta de iluminação elétrica (264 domicílios).

No que diz respeito à infraestrutura urbana foi possível verificar com base nas informações fornecidas pela Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos de Palmas, que 60% das quadras no centro da cidade são pavimentadas. Dos 40% restantes (com falta de pavimentação), tem-se a quantidade de 56 quadras não pavimentadas e 3 quadras

parcialmente pavimentadas. Dessas quadras não pavimentadas ou parcialmente pavimentadas, nem todas são habitadas. Há na cidade 1 quadra parcialmente pavimentada e 9 quadras completamente sem pavimentação que se encontram habitadas. Quando se analisa a parte sul da cidade, percebe-se a existência de 5 áreas totalmente sem pavimentação e 4 com pavimentação parcial que encontram-se habitadas. As áreas da região sul, conforme pode ser observado na tabela abaixo, correspondem a espaços bem superiores às quadras do centro da cidade, visto que abrangem várias quadras. Como a região sul não foi planejada, não possui a mesma divisão de quadras que o centro planejado.

Localização	Área Pavimentada	Área não Pavimentada	Área Total
405 Norte - ARNO	50.112,90 m ²	17.952,80 m ²	68.065,70 m ²
212 Sul - ARSE	-	62.214,75 m ²	62.214,75 m ²
812 Sul - ARSE	-	39.671,81 m ²	39.671,81 m ²
307 Sul - ARSO	-	84.239,47 m ²	84.239,47 m ²
309 Sul - ARSO	-	56.566,52 m ²	56.566,52 m ²
407 Sul - ARSO	-	57.071,89 m ²	57.071,89 m ²
409 Sul - ARSO	-	29.602,67 m ²	29.602,67 m ²
607 Sul - ARSO	-	43.279,91 m ²	43.279,91 m ²
1007 Sul - ARSO	-	63.384,50 m ²	63.384,50 m ²
1103 Sul - ARSO	-	65.840,80 m ²	65.840,80 m ²
Jardim Aurenly III	254.712,64 m ²	251.413,00 m ²	506.125,64 m ²
Loteamento União Sul	-	53.422,73 m ²	53.422,73 m ²
Irmã Dulce	-	121.944,00 m ²	121.944,00 m ²
Distrito Industrial	-	185.493,76 m ²	185.493,76 m ²
Taquari	-	300.000,00 m ²	300.000,00 m ²
Santa Fé (6ª etapa)	87.091,76 m ²	107.000,00 m ²	194.091,76 m ²
Morada Do Sol	-	437.241,28 m ²	437.241,28 m ²
Santa Fé (3ª etapa)	-	Total	-
Morada do Sol 1	-	Parcial	-
Morada do Sol 2	-	Parcial	-

Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos – Elaboração Própria.

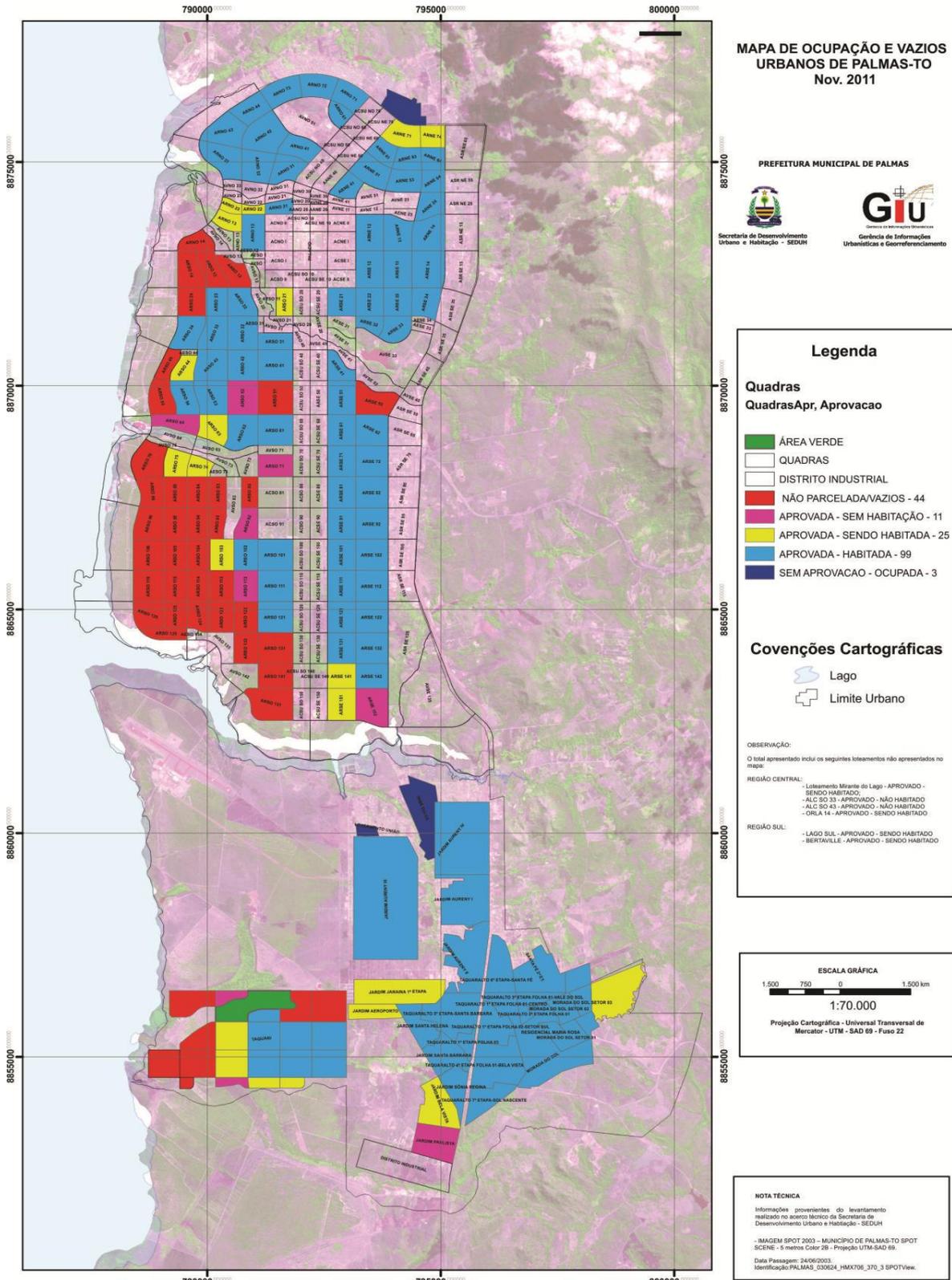
Tabela 07: Áreas habitadas não pavimentadas na cidade de Palmas

A Secretaria de Infraestrutura informou também que, em relação à rede de drenagem, 35 quadras no centro da cidade encontram-se sem drenagem e 3 encontram-se com drenagem parcial. Na região sul, o Sol Nascente (7ª etapa), o Vale do Sol e o Maria Rosa estão sem drenagem e o Aurenly III está com drenagem parcial.

Ainda de acordo com a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Urbanos, praticamente toda a obra de infraestrutura da cidade (pavimentação, drenagem, ponte, sinalização viária, calçadas e ciclovias) é resultante de recursos do governo federal, pois são investimentos de valor elevado, que não condiz com o orçamento municipal de Palmas. Os futuros empreendimentos que serão realizados pela prefeitura em relação à infraestrutura da

cidade, contarão com recursos de obras do PAC 2 - 2ª etapa (cerca de R\$ 42 milhões) e PAC 2 - 3ª etapa (cerca de R\$ 83 milhões).

Os custos elevados para fornecer serviços de infraestrutura urbana em Palmas são decorrentes do grande número de quadras reservadas à valorização no centro da cidade, que leva a cidade a uma extensão desnecessária para abrigar toda sua população. Como as áreas destinadas à valorização no centro da cidade levam a população de baixa renda para as áreas periféricas (como já foi possível verificar com os dados apresentados acima) o poder público é obrigado a ofertar infraestrutura urbana em áreas que não contam com a presença de habitantes para que os serviços de infraestrutura possam chegar até as áreas povoadas. Com base nos dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, em 2011 havia na cidade cerca de 55 quadras ociosas e 25 sendo habitadas. O mapa abaixo apresenta as quadras desocupadas na cidade e sua localização.



Fonte: Rodvalho (2012).
Mapa 06: Ocupação e Vazios Urbanos de Palmas

Esses espaços ociosos, assim como a extensão da cidade, conforme já foi abordado, são fruto da especulação imobiliária presente na cidade. A atual gestão municipal adota como

discurso a tentativa de diminuir/eliminar a especulação imobiliária na cidade. Assim, a fim de eliminar a existência desses espaços reservados à valorização na cidade, em junho de 2013, o atual prefeito da cidade, Carlos Amastha, assinou o decreto nº 527/2013 que visa notificar proprietários de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados no município, sobre a edificação compulsória, que, se descumprida, resultará no lançamento do IPTU Progressivo, conforme previsto em lei. A utilização da medida visa combater a especulação imobiliária, eliminando as áreas ociosas no centro da cidade (de acordo com a Secretaria de Finanças de Palmas, cerca de 50% dos imóveis catalogados pertencem a proprietários que residem fora de Palmas).

A medida motivou reclamações por parte dos proprietários de algumas áreas não edificadas que já receberam notificação. Eles alegam que devem pagar o Imposto Territorial Rural – ITR, visto que, as áreas em que possuem seus imóveis não dispõem de infraestrutura. Mas, de acordo com a Prefeitura Municipal, as áreas encontram-se dentro do perímetro urbano estabelecido, o que gera a necessidade de se submeter ao IPTU. Caso não cumpram o estabelecido pela lei (registrar um projeto de edificação na Prefeitura um ano após a notificação e iniciar as obras em no máximo dois anos depois que o projeto for aprovado), haverá um ajuste no valor do IPTU dos imóveis de acordo com o que prevê o Plano Diretor de 2007, que foi abordado anteriormente neste capítulo.

Atrelada a essa medida, o atual governo lançou, no final de 2013, a nova Planta de Valores Genéricos da cidade que tem como intuito a aproximação dos valores venais para tributação aos praticados no mercado, de forma a diminuir a diferença entre o IPTU pago e o IPTU efetivamente justo.

De acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Finanças, para a elaboração da Planta foi montada a Comissão de Revisão composta por servidores do município (Secretaria de Finanças, Secretaria da Habitação e Instituto de Planejamento Urbano de Palmas), Câmara Municipal, e de algumas entidades, como o CREA, CAU, CRECI e SINDUSCON, conforme Decreto nº 445/2013, Decreto nº 552/2013, Decreto nº 580/2013, Decreto nº 643/2013 e Decreto nº 649/2013. Para definir os valores foi adotado como parâmetro o Parecer de Mercado fornecido pela Câmara de Valores Imobiliários de Palmas (contratada e custeada pela Foz/Saneatins³⁹).

³⁹ A Secretaria de Finanças e a Prefeitura Municipal de Palmas esclarecem que não houve nenhum ônus para o município para a elaboração do parecer, sendo que a Foz/Saneatins custeou todos os serviços de avaliação dos imóveis.

Apesar da nova Planta de Valores tentar se aproximar do valor de mercado e ser um importante instrumento para aumentar a arrecadação do município e com isso melhorar o fornecimento dos serviços urbanos, ela não elimina um fato recorrente: o valor do m² é mais elevado no centro da cidade.

Com base nos valores da própria Planta de Valores, foi possível verificar que Taquari foi a região que apresentou o menor valor médio do m² R\$ 161,00. Os maiores valores foram encontrados nas ARSES e ARNES (R\$ 416,00 e R\$ 365,00 respectivamente). Em seguida, encontram-se as Aurenys com valor médio do m² de R\$ 355,00. É interessante observar também o maior e menor valor do m² em cada região. Nesse sentido, é possível observar uma discrepância entre os valores. As ARSOS e ARSES, por exemplo, apresentam como menor valor do m² R\$ 70,00 e R\$ 90,00, respectivamente, e como maior valor R\$ 1700,00. Taquaralto apresenta como menor valor R\$ 50,00 (menor que o das ARSOS e ARSES) e como maior valor do seu m² R\$ 650,00 (bem abaixo do maior valor apresentado pelas ARSOS e ARSES). Apesar das Aurenys, como um todo, apresentar um valor médio relativamente próximo ao das quadras do centro, tem-se o m² de toda a Aurenys III, por exemplo, avaliado em R\$ 120,00. No que diz respeito ao maior valor, também é possível observar que nas regiões da parte sul não há ocorrência de valor do m² superior a R\$ 1000,00⁴⁰.

O relativamente baixo valor médio do m² das ARSOS (comparado com as outras regiões centrais) se deve a grande frequência de quadras cujo valor do m² é avaliado em R\$ 70,00. Essas quadras encontram-se mais afastadas da Avenida Teotônio Segurado e estão bem distantes do cruzamento das Avenidas Teotônio Segurado e Juscelino Kubitschek, isto é, estão distantes do centro político-administrativo do estado do Tocantins e do poder político municipal (gabinete do Prefeito). Essas quadras ainda não são habitadas e não possuem pavimentação.

Região	Valor Médio (m ²)	Maior Valor (m ²)	Menor Valor (m ²)
ARSOS	283,00	1700,00	70,00
ARSES	416,00	1700,00	90,00

⁴⁰ Exceto nas áreas comerciais correspondentes à Avenida Tocantins (em Taquaralto). Nos lotes localizados na Av. Tocantins, o valor do m² varia de R\$ 1000,00 a R\$ 2000,00. Valor próximo aos valores apresentados pelas áreas comerciais no centro da cidade. É interessante ressaltar, para entender o valor elevado do m² na área comercial de Taquaralto, que a região apresenta um comércio muito forte. Taquaralto foi um dos primeiros bairros a ser habitado em Palmas. Servia, inclusive, de alojamento para os funcionários das empresas construtoras da cidade. A região contou com a doação de lotes e cresceu muito no período de construção da cidade, logo se tornando um núcleo urbano com uma forte área comercial, devido à necessidade de consumo da população que passou a residir no bairro (RODOVALHO, 2012). Atualmente, Taquaralto é um bairro quase independente da cidade de Palmas, isso devido tanto ao seu tamanho quanto à disponibilidade de agências bancárias, de correios e de um forte comércio.

ARNOS	315,00	1250,00	100,00
ARNES	365,00	1200,00	100,00
Taquaralto	243,00	650,00	50,00
Taquari	161,00	400,00	130,00
Aureny's	355,00	600,00	100,00

Fonte: Planta de Valores Genéricos de Palmas – 2014

Tabela 08: Valor do m² nas regiões da cidade de Palmas

A nova Planta de Valores gerou polêmica na cidade. O deputado Marcelo Lelis (PV) e os vereadores Joaquim Maia (PV) e Iratã Abreu (PSD) recolheram assinaturas contra o projeto. Para aderir mais adeptos fizeram também uma simulação para saber quanto o contribuinte irá pagar após o aumento para comparar com o valor sem a aprovação do projeto da prefeitura. A Prefeitura Municipal de Palmas também foi acusada de fraude por causa da nova Planta de Valores. Três ações foram movidas contra o aumento do IPTU gerado pela nova Planta de Valores. A única que teve decisão favorável foi a da deputada estadual Luana Ribeiro (PR). A deputada acusou a prefeitura de fraudar a licitação⁴¹ para alterar a Planta de Valores com “objetivo indisfarçado” de incrementar a arrecadação do IPTU (BLOG CLEBER TOLEDO, 2014). No final de fevereiro, porém, o juiz responsável pela 3ª Vara da Fazenda Pública de Palmas, Frederico Paiva, extinguiu a ação popular movida pela deputada, e a nova Planta de Valores continua em vigor (PALMAS, 2014).

Como pôde ser observado, o valor do m² é maior nas quadras existentes no centro da cidade, o que dificulta para a população de baixa renda, que mora na periferia da cidade adquirir um imóvel no centro. Corroborando com essas informações, Veloso (2014), com base nos valores de mercado do m² em Palmas, afirma que os valores do m² aumentam quanto mais próximas as quadras estão do cruzamento das Avenidas Teotônio Segurado e Juscelino Kubitschek, isto é, quanto mais próximas estão do centro político-administrativo do estado do Tocantins e do poder político municipal (gabinete do Prefeito). A autora ainda chama atenção para a forte valorização do m² de 2000 a 2013 na região sul, sobretudo na Aureny III e em Taquaralto, onde se pode atribuir como motivo da valorização o investimento de programas do governo federal, como o Minha Casa Minha Vida, e a maior oferta do crédito (VELOSO, 2014).

⁴¹ A deputada indicou na ação que a Câmara de Valores Imobiliários do Estado, empresa vencedora do pregão, foi desclassificada por não cumprir exigência do edital. E a segunda colocada, a Souza e Paiva Ltda, também foi desclassificada sob a justificativa de não comprovar possuir, na data da abertura do certame, capital social mínimo de 8% do valor estimado da contratação, conforme exigido no edital para qualificação econômico-financeira. No entanto, depois da desclassificação, não foi concedida à empresa oportunidades para apresentar recursos e a licitação foi declarada fracassada. A deputada entendeu que a prefeitura se aproveitou das circunstâncias para não realizar a licitação.

Considerando a valorização de algumas quadras em especial, é possível observar a importância de alguns empreendimentos comerciais. A autora aponta, por exemplo, que a construção do Shopping Capim Dourado (2010) foi importante para a grande valorização da quadra 105 Norte, que se tornou uma área super valorizada em 2013. Em 2006 o m² na quadra custava em média R\$ 56,34, e em 2013 passou a valer R\$ 470,24. Tem-se também a inauguração do Supermercado Extra, em 2010, que proporcionou uma forte valorização aos imóveis da quadra 404 Sul (quadra em frente à quadra do Supermercado Extra). O preço de uma casa de três/quatro quartos, por exemplo, em 2000 era em média R\$ 123.000,00 e em 2013 girava em torno de R\$ 1.500.000,00.

No que diz respeito ao preço de casas, Veloso (2014) aponta que houve também uma forte valorização no preço das casas também na região periférica entre os anos de 2000 a 2013, em Taquaralto, por exemplo, uma casa de três/quatro dormitórios em 2000 custava em média R\$ 18.500,00, e em 2013 em torno de R\$ 146.400,00 (a preços correntes). No entanto, comparada com a região central, observa-se que os preços são bem menores.

Outro instrumento previsto no Plano Diretor, assim como a edificação compulsória e o IPTU Progressivo, que enfrentou as pressões do mercado imobiliário para ser aplicada de forma a evitar a existência dos espaços ociosos no centro da cidade é a ZEIS. A Lei Complementar n° 155/2007 (Plano Diretor de 2007) excluiu a parte do Projeto de Lei Complementar n° 14/2006 que transformava essas áreas em ZEIS, isto é, em áreas nas quais poderiam ser implantados programas habitacionais. O Projeto de Lei Complementar n°14/2006, em seu art. 24, classificava as ZEIS em 4 tipos:

- I - ZEIS Tipo 1 - Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: AR SO 12, AR SO 51, AR SO 71, AR SO 131, AR SO 141, AR SO 151, AR NE 71, AR NE 74, ALC NO 33, ALC NO 43, AR NO 14, AR SE 132, AR SE 151 e AR SE 152;
- II - ZEIS Tipo 2 - Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda;
- III - ZEIS Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e estadual;
- IV - ZEIS Tipo 4 - Lotes Multifamiliares (HM), vazios e/ou subutilizados, com infraestrutura básica (rede de energia elétrica, rede de abastecimento de água potável, rede de esgotamento sanitário e pavimentação asfáltica) localizados em quadras dentro da Área de Ocupação Preferencial Avenida JK e da Área de Ocupação Preferencial Avenida Teotônio Segurado (PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 14/2006).

Tanto a classificação de ZEIS tipo 4, quanto boa parte das quadras listadas como ZEIS tipo 1 foram excluídas em 2007. Com base na Lei Complementar nº 155/2007, em seu art. 25, as ZEIS passam a ser classificadas da seguinte forma:

I - ZEIS Tipo 1 - Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13;

II - ZEIS Tipo 2 - Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda;

III - ZEIS Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e estadual.

Essa alteração na legislação demonstra a forte pressão que o mercado imobiliário exerce na cidade. Foram retiradas do projeto as áreas de interesse do mercado imobiliário, sobretudo as áreas próximas às Avenidas Teotônio Segurado e Juscelino Kubitschek, às quais fazia referência a parte que versava sobre as ZEIS Tipo 4. O que se observou foi a manutenção das áreas que pertencem às “[...] regiões mais afastadas, potencializando, dessa forma, ainda mais a segregação residencial no território.” (CORIOLANO, 2011, p. 118).

Coriolano (2011) afirma também, que apesar dos empecilhos à transformação dessas áreas mais valorizadas em ZEIS, não pode-se negar os avanços conquistados a partir do Plano Diretor de 2007 (Lei Complementar nº 155/2007). De acordo com a autora, “[...] o processo de regularização fundiária e implantação de programas habitacionais vêm sendo priorizados nestas áreas, bem como a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos, para atender essa população.” (CORIOLANO, 2011, p. 109).

No que se refere às políticas habitacionais, observa-se a predominância destas em áreas periféricas, não apenas a partir das áreas estabelecidas como ZEIS em 2007, mas desde o início da ocupação da cidade. As políticas específicas de construções de moradias em Palmas, iniciaram em 1990, com o Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH, lançado pelo governo Federal, do então presidente Fernando Collor.

Segue abaixo um quadro síntese com os principais programas habitacionais realizados na cidade e a localização dessas moradias, bem como a faixa de renda a ser atendida e as fontes de financiamento. É interessante afirmar que, devido a dificuldade para conseguir todas as informações, há algumas lacunas no quadro, mas as mesmas não comprometem a ideia central que pretende-se expor: as políticas habitacionais realizadas na cidade destinada à população de baixa renda, seja com recursos do governo federal, estadual ou municipal,

priorizaram as áreas periféricas da cidade, não mexeram nas quadras ociosas no centro da cidade e promoveram o que Melo Júnior (2008), chamou de segregação planejada por meio da habitação.

Programa	Ano de Início	Realização	Público Alvo	Localização
Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH	1990/1991	Recursos do Governo Federal – Execução por parte do Governo do Estado.	Famílias de até 5 salários mínimos.	Jardim Aurenny I e Jardim Aurenny III
	1991	O governo do Estado providenciou a construção de casas em alvenaria e a implantação de infraestrutura básica.	Destinado a políticos e funcionários públicos de primeiro escalão.	ARSE 14 (104 Sul) – a quadra ficou conhecida como “Vila dos Deputados”
Habitar Brasil	1994	Governo Municipal em parceria com o Governo Federal.	Famílias que invadiram as quadras localizadas nas ARNOS.	ARNOS – Vila União (307 N, 305 N e 303 N)
Programa Morar Melhor	1998	Prefeitura Municipal de Palmas	Famílias de até três salários mínimos, desde que o beneficiário possuísse um lote regular, em área com condições mínimas de acessibilidade e solução adequada de esgotamento sanitário.	Todas as regiões da cidade, inclusive nos Distritos de Taquaruçu e Buritirana. Boa parte das famílias com renda de até 3 Salários possuíam lotes nas regiões periféricas, onde ocorreram a maior parte das construções realizadas.
Programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (HBB)	1999	A partir de empréstimos contraídos pela União junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (60%) de recursos do Tesouro Nacional (40%)		Santa Bárbara

Programa de Arrendamento Residencial	2000		Edifícios multifamiliares de quatro andares ofertado ao público com renda mínima de três Salários Mínimos	Diversas quadras da Região Central.
Projeto Emergencial	2001	Prefeitura Municipal de Palmas		120 casas distribuídas por toda a cidade, 38 nas ARNO's e 34 na Região Sul de Palmas
Jardim Taquari	2001	Governo do Estado		Doação de casas no Jardim Taquari a cerca de 25 km do centro da cidade
Cidade Solidária	2004	Recursos do Orçamento Geral da União – OGU, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, Poder Público Municipal e infraestrutura implantada pelo Governo do Estado	600 Unidade Habitacionais destinadas para Famílias de até 1 Salário Mínimo	Jardim Janaína e Lago Sul (bairros são contíguos)
Pró-Moradia	2004	Recursos do FGTS – execução do Governo Municipal	Famílias de Baixa Renda	Aureny I e II, ARNO's 72 e 73 (atuais 605 e 607 Norte), Jardim Taquari e Morada do Sol
Meu Teto e Construindo Juntos	2005	Recursos do Governo Federal (FGTS – Resolução 460), do Governo do Estado do Tocantins (Cheque Moradia) e da Prefeitura de Palmas	Famílias de até 3 Salários Mínimos	ARSE 132 – Região central
Imóveis na Planta	2005	Recursos do FGTS e da CAIXA	Famílias com renda mínima de 5 salários mínimos.	Região Central
Imóveis na Planta – Operações Coletivas	2005	Recursos do FGTS	Famílias com renda de até 5 salários mínimos.	Jardim Taquari e Jardim Aureny III
Habitação de Interesse Social –	2008	Recursos do Programa de		ALC NO 13/ ALC NO

HIS		Aceleração do Crescimento – PAC/ Terreno do Governo do Estado do Tocantins		33/ ALC NO 43
Minha Casa Minha Vida	2009	Programa Minha Casa Minha Vida		360 unidades habitacionais no Jardim Janaína e 224 apartamentos no Lago Sul
Minha Casa Minha Vida		Recursos do Minha Casa Minha Vida – 290 Unidades Habitacionais executadas pelo Governo do Estado do Tocantins e 300 Unidades Habitacionais executadas pela Prefeitura de Palmas		Morada do Sol 1 – Região Sul
Minha Casa Minha Vida		Recursos do Minha Casa Minha Vida – 195 Unidades Habitacionais executadas pela Prefeitura de Palmas		Santa Fé

Fonte: MELO JUNIOR (2008), AMARAL (2009), CORIOLANO (2011) – Elaboração Própria.

Quadro 01: Programas Habitacionais em Palmas – TO

Em relação aos programas apresentados no quadro acima, cabe fazer algumas considerações. As casas entregues pelo governo do estado nos primeiros anos, 1990 e 1991, foram construídas por meio da doação de materiais de construção (tijolos, cimento, madeira, telhas, areia) e, como o governo não tinha condições financeiras ou mesmo institucionais para realizar as construções (inclusive em virtude da prioridade que era atribuída à construção dos principais edifícios públicos e das primeiras quadras, destinadas aos políticos e aos funcionários de nível superior), a construção do imóvel ficava a cargo do proprietário do lote (MELO JUNIOR, 2008). Nessas condições, verifica-se em Palmas (mesmo que em grau diferenciado) a ocorrência do mecanismo da autoconstrução, mencionada no Capítulo I, que ocorreu em grandes centros urbanos brasileiros.

O programa Habitar Brasil – BID, tinha como principal objetivo o desenvolvimento institucional (através do Subprograma de Desenvolvimento Institucional – DI). Previa a promoção de capacitação do corpo técnico municipal, e institucionalizar a questão do planejamento urbano e da habitação de maneira mais integrada (MELO JUNIOR, 2008).

Sobre os recursos do MCMV, tem-se que no mês de março de 2014, a presidente Dilma Roussef assinou uma autorização para construção de 5.832 unidades habitacionais através do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Palmas. Os investimentos são destinados para quem possui renda familiar até R\$ 1.600,00, e toda infraestrutura e equipamentos públicos necessários serão implantados também. Prevê-se a construção de 5.000 apartamentos na parte sul da cidade, nas ZEIS determinadas pelo Plano Diretor. Também estão previstas construção de 340 unidades habitacionais, para atender a demanda de famílias com renda entre R\$ 1.601 e R\$ 3.275. Essas construções estão previstas para se realizar na quadra 706 Sul e 406 Norte, ambas na região central (BLOG CLEBER TOLEDO, 2014).

Quanto à região de Taquari, sabe-se que ela se encontra isolada, tanto da região central (25 km), quanto das demais regiões da parte sul (4 km do Aurenly III, região mais próxima). Encontra-se na região uma precária implantação de unidades residenciais e de equipamentos urbanos, como a falta de pavimentação, que, aliado a distância, tende a dificultar a frequência do transporte público na localidade. Além dos problemas provenientes da localização do bairro, há também uma grande dificuldade em implantar e manter equipamentos comerciais, para atender as demandas mais urgentes da população local, devido ao fato do bairro ainda ser bastante esparso. Com base na pesquisa “Taquari em Foco”, Veloso (2014) apresenta algumas informações sobre o bairro. De acordo com a autora, 50% dos entrevistados afirmaram que o lote do seu domicílio foi doado. Fato explicado pela forma como a implantação do bairro ocorreu (doações de lotes e/ou casas). 56,08% das pessoas entrevistadas informaram que chegaram em Palmas nos primeiros anos de criação da cidade (1989-1999) e 43,92% entre 2000 e 2010. O que indica que apesar de mais da metade dos moradores da região encontrar-se no município desde o início não conseguiram fixar moradia em locais com infraestrutura urbana na cidade. Em relação aos serviços de saúde, observa-se que apesar da região se encontrar bem distante do centro, o bairro não conta com nenhum hospital, os entrevistados declararam que os serviços de assistência médica/hospitalar são prestados através da Unidade de Saúde da Família (USF) e das visitas dos agentes de saúde. Dos entrevistados, 15,06% declararam possuir plano de saúde particular.

No que diz respeito à locomoção, 75% dos entrevistados afirmaram ter o transporte coletivo como principal meio de transporte. E 64,63% dos entrevistados se demonstraram insatisfeitos em relação ao serviço de transporte oferecido. É interessante considerar também que além do bairro encontrar-se muito distante do centro e de outros bairros periféricos, como foi observado nos dados sobre pavimentação demonstrados em páginas anteriores, Taquari é uma região sem pavimentação (o que levou 78,38% da população entrevistada a apontar como péssima a infraestrutura da quadra). Devido a essas características, os ônibus que são direcionados para o bairro tendem a ser de qualidade inferior e a passar com menor frequência.

O problema da distância não é enfrentado apenas pelos moradores de Taquari (apesar do problema ser bem mais intenso no bairro). O próprio planejamento da cidade favoreceu a existência de grandes distâncias que inviabiliza a circulação de pedestres. Pode-se atribuir a esse fator uma lógica, que a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato apontou em entrevista à revista *Desafios do Desenvolvimento* (2011a): “há uma lógica que junta o automóvel, a infraestrutura urbana baseada no rodoviarismo e na especulação imobiliária, e o financiamento de campanha. São três forças que intervêm na política urbana e nos levam para o caos completo”. O raciocínio da urbanista condiz com o argumento de outros urbanistas e demais estudiosos sobre a problemática urbana, que acreditam na existência de uma hegemonia do automóvel no ato de elaboração do planejamento urbano no Brasil:

Em suma, a política de transporte e mobilidade nos Planos dos municípios analisados pode ser notada como um reflexo da hegemonia do automóvel no Brasil, uma vez que existem diretrizes genéricas e fragmentadas que englobam outros modos, todavia o detalhamento só se dá no que tange ao sistema viário e sua hierarquização. Tal fato pode ocorrer devido à determinância da infraestrutura viária no planejamento físico-territorial, com grandes investimentos públicos a ela destinados; e da pressão exercida pelo crescimento da frota e do número de usuários de automóveis. Outra possibilidade dessa fragmentação e caráter extremamente generalista e pouco aplicável da política de transporte e mobilidade seja devido a uma baixa absorção do conceito mobilidade urbana; ou também que muitos municípios ainda não sabem como tratar as questões ligadas à mobilidade, e restringem-se à sua área de domínio, que é o sistema viário (Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos – Estado do Tocantins, 2009 p. 27).

Essa relação existente entre o automóvel e a estrutura urbana das cidades brasileiras, é tida como reflexo de uma relação histórica que se estabeleceu entre o poder público e a indústria automobilística. Este caso revela uma,

[...] simbiose Estado-burguesia internacional-associada [...] peculiar à expansão capitalista em espaços nacionais como o Brasil, pois tendo utilizado o Estado no processo de ‘queimar’ etapas na acumulação, elevou de muito a particular relação entre o Estado e o capital no sistema capitalista de produção (OLIVEIRA, 1978).

Esse elo entre a indústria automobilística e o Estado torna-se, assim, um fator que induz uma ocupação espraiada do solo e contribui para a desorganização da cidade. As obras realizadas nas cidades, conforme afirma Maricato (2011a), estão ligadas ao financiamento de campanha, no qual se aliam também as grandes empreiteiras. Também é possível se observar a prioridade às obras viárias nos orçamentos municipais por todo o Brasil (MARICATO, 2011a).

Em Palmas, verifica-se essa lógica viária que, atrelada à dispersão da cidade, ocasiona a preferência pelo automóvel individual, visto, inclusive, à dificuldade para a mobilidade urbana em transporte coletivo. De acordo com informações fornecidas pela Secretaria de Acessibilidade, Mobilidade e Transportes – Samot, atualmente o sistema de transporte público de Palmas atende 89.194 (pass/dia). Considerando que, em média, cada passageiro faz duas viagens por dia, e levando em consideração o número de habitantes de Palmas, que hoje é de 257.900 habitantes⁴², tem-se uma demanda de 17,29% da população para o transporte coletivo da cidade. Esses usuários têm renda média de R\$ 1489,00, 52% deles residem na região sul da cidade (Aureny's, Taquaralto e Taquari), 42% residem na região central (20% nas ARNOS, 5% nas ARNES, 12% nas ARSES e 5% nas ARSOS) 1% em Taquaruçu ou Buritirana e os demais usuários outras opções. Em relação ao destino dos usuários a Secretaria informou que 52% utilizam o transporte para o percurso casa-trabalho, 12% fazem o percurso casa-trabalho-escola/faculdade, 14% casa-escola/faculdade, 16% diversos e 6% lazer.

A Samot informa também que existem três empresas de transporte público em operação na cidade: a Expresso Miracema Ltda (com frota de 169 ônibus), a Palmas Transportes e Turismo Ltda (frota equivalente a 09 ônibus) e a VIACAP – Viação Capital Ltda (com 39 ônibus). As três empresas juntas disponibilizam 217 ônibus que percorrem a cidade em 72 linhas, sendo duas linhas troncais (que liga a cidade no sentido Norte-Sul através das estações que se encontram ao longo da Avenida Teotônio Segurado), 09 linhas rurais e as demais são linhas alimentadoras, cuja função é auxiliar as linhas troncais levando os usuários até os bairros.

Está em processo na cidade a mudança do sistema de transporte coletivo a partir da implantação do *Bus Rapid Transit*⁴³ – BRT. O mesmo tem como característica principal a reformulação dos eixos estruturantes das vias onde circula o transporte público. O projeto conta com investimento de cerca de R\$ 466,1 milhões (PAC 2 – Mobilidade Urbana) para implantação de corredores e terminais de ônibus. Será construído um eixo de 30 Km de

⁴² A Secretaria se baseou na estimativa da população elaborada pelo IBGE para o ano de 2013.

⁴³ Trânsito Rápido por Ônibus.

extensão partindo da Região Norte, passando por todo plano diretor, tendo o canteiro central da Avenida Teothônio Segurado como base da via, e se dividindo em duas linhas, uma destinada para Taquaralto e outra para o Jardim Taquari (PALMAS, 2014).

A extensão da cidade gera um tempo de percurso grande, e uma demora considerável para o transporte passar em determinados pontos da cidade (dado a necessidade de percorrer grandes percursos sem qualquer tipo de construção e sem a presença de usuários para se chegar até os locais habitados). Ainda com base na Samot, sabe-se que o tempo médio que um usuário do transporte coletivo de Palmas leva para chegar ao seu destino final é de 1 hora e 15 minutos, sendo 26,6 minutos gastos para chegar até a estação, 21,2 minutos de espera pelo ônibus na estação e 27,6 minutos de viagem no ônibus. O tempo de espera leva a queda da demanda, já que os usuários buscam a utilização de outros meios de transporte.

Como a empresa visa o lucro, a queda da demanda favorece para o aumento do valor da tarifa e a redução da frequência dos ônibus nas áreas onde ocorre a queda da demanda, o que leva novamente a busca por uma solução individual (compra de automóvel e/ou motocicletas). A tarifa encontra-se, atualmente, no valor de R\$ 2,50, mas o Sistema de Bilhetagem Eletrônica – Seturb de Palmas, já reivindica reajuste de 14% da tarifa, que, caso seja aprovado, elevará a passagem para R\$ 2,86 (BLOG REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO, 2014).

Segundo Barreira (2009, p. 108), é possível perceber que “[...] o desenho da cidade não favoreceu de forma eficaz áreas para pedestres, ciclistas e portadores de mobilidade reduzida, estes se amontoam na frente dos carros em busca de um espaço reduzido para circularem.”. Assim, o automóvel desempenha um papel de protagonista e tem seu lugar definido pelo projeto urbano proposto. Devem ser consideradas também as “[...] condições climáticas inóspitas do cerrado que, na maior parte do ano, gera condições climáticas que contribuem para difícil movimentação de pedestre em Palmas.” (REIS, 2010) e que contribuem para a procura pelo automóvel.

Como o transporte individual tem sido um meio de transporte muito procurado, o congestionamento, comum nas grandes cidades brasileiras, pode ser um risco para Palmas nos próximos anos. Com base nos dados disponibilizados pelo IBGE/Cidades, tem-se que a frota de veículos individuais em Palmas cresceu cerca de 118% entre os anos de 2005 a 2012⁴⁴. Crescimento que indica o acréscimo de 56.803 veículos individuais na cidade em 7 anos, conforme pode ser melhor analisado na tabela abaixo.

⁴⁴ Não há informações disponíveis para o ano de 2008.

Ano/Veículo	Automóveis	Motocicletas	Total
2005	31.509	16.243	47.752
2006	46.735	20.294	67.029
2007	44.741	25.909	70.650
2009	40.941	35.922	76.863
2010	45.188	41.066	86.254
2011	49.676	45.929	95.605
2012	54.954	49.601	104.555
Crescimento (2005-2012)	23.445	33.358	56.803
Crescimento (2005-2012) (%)	74,40	205,34	118,95

Fonte: IBGE/Cidades: Ministério das Cidades, Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN (2005 a 2012) – Elaboração Própria.

Tabela 09: Evolução da Frota de Automóveis e Motocicletas em Palmas

Os dados apresentados no capítulo indicam certa diferenciação no fornecimento de infraestrutura e serviços urbanos na cidade. Apesar da inexistência do fornecimento de alguns serviços inclusive no centro (em espaços mais nobres destinados à moradia das famílias cuja renda é mais elevada), verifica-se a tendência das áreas mais periféricas apresentarem a maior incidência de falta de serviços básicos. Essa tendência não é uma novidade em Palmas, conforme foi possível se verificar no capítulo I. Também não é uma questão exclusiva das cidades brasileiras, muito menos é algo recente. Engels (2010) analisou a situação da classe trabalhadora da Inglaterra por volta do ano de 1845. Os registros realizados pelo autor apresentavam as diferenças ambientais de higienização, de transporte e de condições de moradias entre os bairros ocupados pelos burgueses e os bairros ocupados pelos operários. Ao analisar os espaços urbanos atualmente, é possível constatar que a lógica de diferenciação das condições existentes entre os espaços urbanos habitados pelas classes baixas e os habitados pelas classes altas, ainda persiste, mesmo diante dos avanços alcançados pela humanidade, seja em termos tecnológicos, científicos ou econômicos, que poderiam melhorar as condições de vida da humanidade.

A análise realizada nesse capítulo permite observar que o planejamento realizado inicialmente foi abandonado e o que se verificou foi um processo de periferização promovido ora pelo Estado, ora pela iniciativa privada. O Estado não apenas deixou de utilizar instrumentos que visam acabar com a especulação imobiliária, como a implantação do IPTU progressivo ou políticas de regularização fundiária, como também, cedeu aos interesses do mercado imobiliário ao, por exemplo, excluir ZEIS que se localizavam em áreas centrais, como efetou políticas habitacionais com caráter segregacionista. Consequentemente, observa-se a ausência na cidade de uma política que vise ocupar os espaços ociosos nos bairros da região central pelas famílias de baixa renda e verifica-se também o reforço à prática

de se destinar as famílias de baixa renda para áreas mais distantes, enquanto se promove a permanência de espaços ociosos no centro apenas a espera de valorização.

A análise dessas características da cidade de Palmas (espaços sem construção no centro da cidade e crescimento da cidade para a periferia, local destinado à moradia da população de baixa renda) em contraste com a sua condição de cidade nova e planejada, remete ao que diz Maricato (2001, p. 51) “é impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características”.

É a contradição entre planejamento (principalmente após experiências anteriores de planejamento) e prática, que motiva esse estudo. E, baseando-se na concepção de que o urbano é a expressão materializada da atuação da sociedade no espaço geográfico, através de um ambiente físico construído, pretende-se questionar as políticas voltadas para o planejamento e a gestão urbana existentes nesse cenário de conflitos, desigualdades e diferenciações sociais, enquanto estratégias que visam controlar ou amenizar esses problemas. Tal questionamento é entendido como necessário por se entender que planejamento, ou um planejamento tecnicamente melhor, não tem se mostrado suficientes para alterar de forma substancial o quadro vigente de injustiça social e má qualidade de vida da maioria da população das cidades brasileiras, pois não afetam verdadeiramente (caso o planejamento permaneça concentrado no poder do Estado) os fatores econômicos e políticos fundamentais que, historicamente, têm gerado e reproduzido esse quadro (SOUZA, 2008).

Diante dessa perspectiva, torna-se importante também o debate sobre os limites e possibilidades de elaboração do planejamento urbano, bem como o debate sobre a necessidade de criação de uma nova concepção de planejamento urbano através da ação direta e mais intensa da sociedade civil⁴⁵ (principal interessada na transformação do modelo urbano existente) como mecanismo que visa eliminar o caráter puramente mercantil da produção e apropriação do espaço urbano. É com base nessas considerações que o próximo capítulo deste trabalho se desenvolve. Pretende-se debater, a partir de agora, as limitações impostas ao planejamento urbano pelo modo de produção atual, a importância e possibilidades de construção de uma nova concepção de cidade, de planejamento urbano e quais as implicações dessa ação para o conjunto da sociedade.

⁴⁵ “Sociedade civil é o conjunto de instituições e relações sociais que não fazem parte, diretamente, do aparelho de Estado. [...] ela é formada por diversos grupos, organizações e movimentos [...]” (SOUZA & RODRIGUES, 2004, p. 71).

CAPÍTULO 3. PROBLEMAS URBANOS – APENAS FALTA DE PLANEJAMENTO OU MANIFESTAÇÃO DAS CONTRADITÓRIAS RELAÇÕES SOCIAIS?

De acordo com alguns estudiosos como Milton Santos (2002), David Harvey (2009) e Henri Lefebvre (2006), dentre outros, o espaço urbano é um produto social, ou seja, ele é marcado pela atuação dos agentes sociais, e esse fato o torna reflexo dos embates da luta de classe. Dessa forma, para entender as contradições existentes entre o planejamento inicial de ocupação e expansão de Palmas e a forma como esses processos ocorreram, torna-se interessante observar como se estabelece a luta de classes no ambiente urbano na sociedade atual, ou seja, como se dá a produção do espaço urbano na sociedade capitalista. Além disso, é importante que se entenda que, considerar a forma como a produção do espaço se desenrola na sociedade capitalista é fundamental para elaborar soluções para amenizar os problemas urbanos existentes.

Com base nessa perspectiva, este capítulo se apresenta como suporte teórico conceitual para a compreensão da produção do espaço, bem como, para levantar elementos que indicam os limites impostos ao planejamento pelas implicações das características intrínsecas ao modo de produção capitalista. Em outras palavras, busca-se abordar que o planejamento, por si só, não consegue solucionar os problemas urbanos, visto que os mesmos estão atrelados ao funcionamento do sistema capitalista e seu desenvolvimento em um país periférico (Brasil). E ainda, que a forma como é elaborado o planejamento urbano no Brasil necessita ser reformulado para que não mais se perpetuem respostas meramente insuficientes e/ou parciais aos problemas urbanos brasileiros.

3.1. Produção do espaço urbano em uma sociedade capitalista

Para Milton Santos (1988), o espaço é fruto da ação humana sobre o próprio espaço, a partir da interação com os objetos naturais e artificiais. Nesse sentido, a ideia de produção do espaço refere-se às implicações que a atuação dos atores sociais infere no espaço físico. Ou seja, o espaço é marcado pelas relações sociais estabelecidas pela humanidade (pelo conjunto de sistemas de objetos e de ações criadas pela sociedade). Como as relações sociais mudam historicamente, isto é, em cada período histórico há “[...] um novo arranjo de objetos situados num determinado sistema de técnicas, possibilitando também o surgimento de novas formas de ação.” (SANTOS, 2002, p. 96), também, em diferentes épocas, há transformações no e do espaço.

Nesse sentido, Lefebvre (2008b, p. 51) ao abordar os fenômenos urbanos diz:

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados, etc.), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto.

O autor ainda acrescenta que, “Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos.” (LEFEBVRE, 2008b, p. 52). Para compreender a produção da cidade, deve-se considerar o tempo histórico e os agentes sociais responsáveis pela produção da cidade.

No período histórico atual, as relações sociais são de natureza capitalista, portanto, baseiam-se na propriedade privada, atribui ao mercado um papel crucial para aquisição dos bens necessários para a vida humana e a produção funda-se na maximização do lucro. Nessa sociedade, o espaço é transformado pelo trabalho humano e, dominado e apropriado “[...] por determinados atores complexos (Estado, Incorporadores imobiliários, construtoras, empresas transnacionais, bancos de investimentos, etc.), com o objetivo de acumular capital.” (SANTOS, 2013, p. 21).

Assim, a luta de classes que produz o espaço urbano, se traduz pela oposição existente entre, de um lado, os trabalhadores (que lutam pelo acesso à moradia digna e adequada, infraestrutura urbana, mobilidade, lazer, etc) e, de outro, os que auferem renda, lucro e juros com a produção do espaço urbano (representados pelos incorporadores imobiliários, construtoras, proprietários fundiários).

Intermediando a relação entre ambos encontra-se o Estado, que acaba colaborando para a valorização de certas partes da cidade através de investimentos em infraestrutura urbana ou mesmo através da flexibilização da legislação urbana em nome da modernização urbana ou do discurso de combater o déficit habitacional.

De acordo com Santos (2013, p. 15), “cada vez mais o solo urbano assume características de uma mercadoria especial, o que favorece a produção e a apropriação da mais-valia por parte de grupos seletos [...]” e, dentro desse contexto, a integração existente entre os diferentes agentes sociais provocam desiguais oportunidades de apropriação dos recursos e do solo urbano. Dessa forma, a lógica de acumulação capitalista gera implicações no modo como o espaço urbano é estruturado, ocasionando implicações, inclusive e, principalmente, no que diz respeito ao acesso à moradia, mesmo esta sendo considerada um direito social. Como a estrutura fundiária se torna bastante concentrada, dado a utilização da terra para fins especulativos, embora a moradia seja um direito e, mais que isso, uma necessidade básica para todos, se propaga, cada vez mais, a desigualdade no acesso e na

qualidade habitacional. A utilização da terra para fins especulativos é uma consequência da propriedade privada do solo.

A propriedade privada do solo urbano faz com que as pessoas necessitem de uma renda monetária para ter acesso à ocupação do espaço urbano. No entanto, o funcionamento da economia capitalista não garante renda a todos. Ao contrário, necessita que uma parte da força de trabalho fique em reserva, o que significa que uma parte da população não tem meios para pagar pela possibilidade de ocupar um pedaço de solo urbano (SINGER, 1979). Além disso, a oferta do espaço urbano não depende do preço corrente, mas da estrutura urbana à qual está inserido. Singer (1979, p. 23) acrescenta:

O uso do solo na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria *sui-generis* que é o acesso à utilização do espaço. Este acesso pode ser ganho mediante a compra de um direito de propriedade ou mediante o pagamento de um aluguel periódico.

Assim, “como todo espaço urbano é propriedade privada (com as exceções cabíveis), [e] mesmo a pior localização tem que ser comprada ou alugada” (SINGER, 1979, p. 25), áreas urbanas com melhores localizações e dotadas de infraestrutura urbana são mais valorizadas (mais caras) que as demais. Diante disso, uma parte da população, que não tem recursos para pagar pelas terras valorizadas (muitas vezes nem pelas desvalorizadas), acabam ocupando (mesmo que ilegalmente) áreas desvalorizadas e que não apresentam condições para moradia, seja por serem áreas de risco, ou mesmo por não possuírem infraestrutura urbana.

Tais relações levam à diferenciação social do espaço urbano, isto é, à concentração de certos grupos sociais em determinadas áreas, e de outros grupos, em outras áreas da cidade (VILLAÇA, 2001).

Nessas condições, entende-se que, devido às relações necessárias para o desenvolvimento capitalista, como a apropriação desigual do lucro, da propriedade e da renda, as contradições existentes na sociedade capitalista se expressam no espaço urbano (LIMA, 2004).

No Brasil, os problemas urbanos (fruto dessa relação contraditória) foram criados e/ou intensificados a partir da superexploração do trabalhador e do persistente cenário de conservação da pobreza (conforme visto no Capítulo I). Assim, inúmeros problemas urbanos, de ordem social, econômica, política e ideológica, se tornaram recorrentes nas cidades brasileiras – pobreza, miséria, violência, degradação ambiental e social, exclusão, desemprego, falta de moradia, favelização, periferização, segregação, fragmentação, preconceitos contra grupos específicos e seus espaços, dificuldade de mobilidade urbana, falta de infraestrutura urbana, dentre outros (NEGRI, 2008).

As relações sociais estabelecidas levaram as cidades a se tornarem, cada vez mais, impessoais (fragmentadas) e violentas (ameaçadoras). Souza (2008) ao analisar as cidades brasileiras indica que há em curso um processo de fragmentação do tecido sociopolítico-espacial, que vai além da “simples” e problemática segregação já existente, visto que a mesma, segundo Villaça (2001), corresponde a uma tendência de concentração de um grupo social em determinadas áreas, sem que haja, com isso, exclusividade de acesso a essas áreas.

De acordo com Souza (2008), a fragmentação se traduz como algo que reduz a mobilidade espacial intra-urbana – tanto de pobres (moradores de uma dada favela que não podem ir à favela vizinha devido a problemas entre os traficantes), quanto da classe média e alta (que vai deixando de frequentar vários espaços, por medo da violência e cria condomínios fechados como mecanismo de proteção, nos quais o acesso de pobres é limitado à condição de empregados). A fragmentação tem a ver com um processo de diferenciação. Fragmentos indicam partes, frações de um todo que, ou não se conectam mais, ou quase não se conectam mais umas com as outras (as partes podem ainda se tocar, mas não mais que isso). Assim, a exclusão e a auto-exclusão, criadas e reforçadas no ambiente urbano, permitem o surgimento de espaços exclusivos, que não podem/ou não são, por algum motivo, frequentados por determinadas frações da sociedade. Ou seja, o modelo social cria grupos que não se conectam, que não se misturam.

Souza (2008) também chama atenção para a tendência das cidades se tornarem ameaçadoras. Ele aponta a violência como uma implicação do capitalismo contemporâneo que, por um lado, gera cada vez mais expectativas de consumo, sendo que, por outro lado, apenas uma pequena parcela da sociedade pode satisfazer essas expectativas de consumo por meios legais, ou seja, se sujeitando às exigências do mercado. Ele não considera a existência de uma relação linear ou simplista entre pobreza (ou privação de renda e poder), de um lado, e criminalidade violenta, de outro. O que ele pretende é chamar a atenção para as responsabilidades do capitalismo contemporâneo, enquanto um modelo social que produz e reproduz necessidades, valores e comportamentos. Assim, ele aponta que o capitalismo produz maciça e crescentemente fatores de estímulo a diversos tipos de violência, diante, principalmente, da frustração que muitos candidatos a consumidores enfrentam.

Como consequência, o aumento da criminalidade leva, por um lado, à estigmatização sócio espacial e a predominância de preconceitos contra grupos específicos e seus espaços (como ocorre no caso das favelas e seus equivalentes) e por outro, à auto-segregação das elites e das classes média com a proliferação dos chamados condomínios exclusivos, nos quais não se permitem o acesso dos membros do outro grupo. Nesse sentido, é possível

perceber que o espaço é utilizado não apenas como reflexo das relações sociais, mas também como condicionador dessas (NEGRI, 2008).

A partir do exposto, pode-se dizer que nos mais diversos problemas urbanos da sociedade brasileira estão intrínsecos a concentração de riquezas e o aprofundamento da exploração e da desigualdade social, dado, principalmente, às relações sociais estabelecidas pela ordem capitalista nas quais se tem uma sociedade moderna, com grandes progressos econômicos, científicos e tecnológicos, e que, ao mesmo tempo, sustenta o atraso e o pauperismo.

Diante desse contexto, nada mais natural do que buscar uma forma para solucionar os problemas urbanos. No entanto, deve-se considerar que os problemas urbanos estão atrelados ao sistema capitalista e às relações que este estabelece. Dessa forma, soluções pautadas no planejamento e ações ligadas apenas ao aparelho estatal, deixando de lado a participação, mais que necessária, da sociedade civil, tende a levar a respostas insuficientes e/ou parciais, ou mesmo, a contribuir mais para agravar os problemas do que realmente para superá-los. Para melhor entender o que foi dito, será realizada primeiro, uma análise acerca do Estado e depois, será discutido a quem deve ser atribuída a responsabilidade de planejar as ações voltadas para o ambiente urbano.

3.2. O Estado capitalista

O debate desenvolvido até o momento aponta para duas questões fundamentais. Primeiro, as relações sociais existentes no ambiente urbano (fruto das contraditórias e inerentes relações desenvolvidas pelo atual modo de produção) têm implicações diretas na configuração do ambiente urbano e, conseqüentemente, no desenvolvimento dos problemas característicos desse espaço. Segundo, a existência de um planejamento urbano, tal qual tem se desenvolvido até o momento no Brasil, não é capaz de solucionar os problemas que historicamente marcam a vida nas cidades brasileiras, dado, principalmente a sua tendência de ser concentrado no poder do Estado.

Agora, torna-se necessário apresentar os motivos que tornam o Estado, enquanto ator que intermedia as relações entre as classes que “disputam” o espaço urbano, um agente que (por si só) não tem condições de solucionar os problemas existentes. Para tanto, torna-se necessário aqui, apresentar uma concepção de Estado baseada nas reflexões marxistas.

De acordo com a visão marxista, o Estado se origina no meio da luta de classes a partir da contradição entre o interesse particular e o interesse comunitário, ou seja, da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle (MARX & ENGLÉS, 2009). O Estado não

é um poder imposto à sociedade, ele é um produto da sociedade, baseado no grau de desenvolvimento desta sociedade (ENGELS, S/D).

No entanto, apesar de nascer da sociedade, o Estado mostra-se como um elemento/agente que se encontra acima da sociedade e, progressivamente, vai se alienando dela. E, como “[...] o Estado tem que assumir uma existência ‘independente’, para assegurar o bem comum, torna-se o lugar de um ‘poder alienígena’, por meio do qual pode dominar os indivíduos e os grupos” (HARVEY, 2006, p. 78).

Ao controlar os antagonismos, o Estado atua a favor da classe economicamente dominante, que por sua vez, se torna também a classe politicamente dominante e adquire novos meios de repressão e exploração da classe oprimida. Como a luta de classes não é característica exclusiva do modo de produção capitalista, essa relação de intermédio do Estado é anterior ao capitalismo. Dessa forma, tem-se que:

[...] o Estado antigo era, sobretudo, o Estado dos donos de escravos para manter os escravos subjugados, tal como o Estado feudal era o órgão de que se valeu a nobreza para manter a submissão dos servos e camponeses dependentes. E o moderno Estado representativo é o instrumento da exploração do trabalho assalariado pelo capital (ENGLES, s/d, p. 183).

Tratando-se especificamente do Estado capitalista, observa-se que ele desenvolve certas tarefas básicas de apoio ao sistema, como criar e fazer cumprir um sistema legal que abrange ideias de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, que servem de alicerce para que as relações sociais de troca do capitalismo se desenrolem (HARVEY, 2006). Em outras palavras, “o Governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia.” (MARX & ENGELS, 2003, p. 28).

O Estado, e a base legal por ele criada, são fundamentais para garantir a estabilidade das relações sociais de produção capitalista, ao assegurar:

A garantia do direito da propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos, a proteção dos mecanismos de acumulação, a eliminação das barreiras para a mobilidade do capital e do trabalho e a estabilização do sistema monetário (via Banco Central, por exemplo) [...] (HARVEY, 2006, p. 82).

Também faz parte da função do Estado: 1) garantir o provimento de bens públicos e infraestruturas sociais e físicas, que são fatores essenciais para o sistema capitalista, mas que não é interesse de nenhum capitalista individual prover, visto a sua necessidade de investimentos que geram lucros imediatos e seguros; 2) administrar crises e evitar a queda da margem de lucro. Se o Estado não se organizasse e agisse de tal forma, o capitalismo não se sustentaria por muito tempo (HARVEY, 2006).

Diante do fato do Estado ser um mecanismo utilizado para favorecer a dominação de uma classe por outra cria-se a necessidade de que as ações dele sejam justificadas como sendo para o bem de todos. Assim, para legitimar essas ações, é necessário que os funcionários do Estado possuam certo grau de autoridade (autoridade essa que outros membros da sociedade não possuem) para que suas ações não sejam questionadas como favorecimentos de classe, mas sejam interpretadas como estratégia para promover a satisfação dos interesses gerais (HARVEY, 2006).

Também é necessária a propagação de ideologias para esconder a defesa dos interesses de classe. Nesse sentido, os interesses de classe são “[...] transformados num ‘interesse geral ilusório’, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como ‘ideias dominantes’.” (HARVEY, 2006, p. 79). Assim, a classe dominante se sobrepõe, também, como produtora e propagadora das ideias dominantes da sua época (MARX & ENGELS, 2009).

Após essa breve análise das funções do Estado em uma sociedade capitalista, é interessante observar algumas ações do Estado brasileiro e sua implicação para o ambiente urbano. Neste caso, também é possível verificar a tendência deste ser a expressão máxima das classes dominantes em sua atuação, conforme afirma Maricato (2001). O Estado, basicamente, agiu de forma a “manter a ‘ordem social’ necessária à realização de um determinado ‘modelo’ de acumulação” (KOWARICK, 1979, p. 59) e seus recursos se direcionam mais diretamente para facilitar a acumulação de capital em detrimento de ações priorizando a reprodução da força de trabalho, contribuindo para o processo de pauperização dos trabalhadores. Nesse contexto, observa-se a ação do Estado, em nome da eliminação do déficit habitacional ou da modernização urbana, como instrumento de transferência de recursos públicos para o setor privado.

No que diz respeito a solucionar o problema habitacional brasileiro tem-se desde o governo Vargas (quando, como observa Fix (2011), a presença estatal na economia e na política amplia-se), passando pela política nacional de habitação centralizada no Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1985), ainda no período militar, e nas políticas desenvolvidas após a redemocratização, a predominância da ideologia da casa própria. Essa lógica foi se intensificando e se consolidando com os governos do Fernando Henrique Cardoso (PSDB – 1995 a 2002), do Luís Inácio Lula da Silva (PT – 2002 a 2010) e Dilma Rousseff (PT – 2011 até o momento), através da articulação com o capital financeiro, iniciada em 1997 com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI.

É possível identificar na política centrada na casa própria dois princípios, um de natureza ideológica e outro de natureza econômica. Fix (2011, p. 75) afirma que com o avanço da industrialização e a acelerada urbanização, tornava-se:

[...] essencial romper a identificação entre os proprietários e os ricos, uma herança do período colonial. Desse modo, era necessário promover o acesso do povo à propriedade, ‘sem afetar os interesses das oligarquias’. Os trabalhadores ‘deixando de ser uma ameaça teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social’.

Durante o governo Vargas foi desenvolvida uma política habitacional, a partir de medidas para regulamentar as condições de reprodução da força de trabalho, através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP’s, para cada categoria profissional. Apesar da questão habitacional não fazer parte do propósito central das IAP’s, não deixa de ser uma experiência importante na história da habitação social no Brasil (FIX, 2011).

Além do elemento ideológico, a casa própria tem também importância econômica, visto ser incentivo para o crescimento da indústria da construção, estimulada pelos recursos disponibilizados para o financiamento da habitação popular. Não se pode desconsiderar também, a importância da construção civil em assegurar grande quantidade de empregos sem exigências imediatas de qualificação educacional. No Brasil, têm-se dois casos notórios que abrangem esse duplo caráter (ideológico e econômico): a criação do BNH e do Minha Casa Minha Vida – MCMV.

O Banco Nacional de Habitação foi criado durante o governo militar, junto com o Sistema Financeiro da Habitação e pretendia financiar, através dos recursos do Fundo de Garantias do Tempo de Serviço – FGTS, a moradia para a camada da população com renda inferior a seis salários mínimos (SHIMBO, 2010). De acordo com Bolaffi (1979) dentre os objetivos do BNH, presentes no relatório referente ao exercício de 1969 encontrava-se, além de coordenar a política habitacional, eliminar a existência de favelas, proporcionar melhoria sanitária da população, estímulo à poupança privada, aumento da oferta de emprego para absorver mão de obra ociosa não especializada e também o aumento dos investimentos nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis.

O banco transferiu todas as suas funções para as empresas privadas. Limitava-se a arrecadar os recursos do FGTS e os repassava para as empresas que eram responsáveis pelas obras. Responsável por todas as decisões, a iniciativa privada determinava a localização e a construção das habitações. Consequentemente, houve “[...] utilização de terrenos inadequados e mal localizados, [...] construção de edificações imprestáveis [...] e a venda da casa própria

para quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado.” (BOLAFFI, 1979).

Como as moradias financiadas pelo BNH, na maioria das vezes, eram construídas em áreas mais distantes do centro, tornava necessário criar condições para moradia com a implantação de infraestrutura. Dessa forma, a partir do início da década de 1970, o banco começa a diversificar seus investimentos. Além de contemplar os conjuntos habitacionais, passa a financiar os governos municipais e estaduais em obras de infraestrutura urbana: implantação ou melhoria do sistema de abastecimento de água e esgoto sanitário, pavimentação, rede de energia elétrica, transporte, comunicação, educação, cultura, serviços públicos, bem como planos, estudos para elaboração de legislação e projetos – desenvolvimento urbano (MARICATO, 1987).

Não foram apenas obras ligadas ao uso residencial que o BNH começou a financiar, mas também “[...] obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional” (MARICATO, 1987, p. 34), como obras de energia, transporte, exploração mineral, etc.. As orientações do BNH não apenas se expandem como também mudam de foco, principalmente no que diz respeito ao seu público alvo. Em 1969, a política habitacional popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido o alto nível de inadimplência, o que leva o BNH a escrever em um relatório que é impossível prover habitação popular sem subsídios governamentais. Diante disso, o BNH se afastou da promoção de habitação popular, e o caráter concentrador e elitista do banco se apresentou marcante a partir de então, devido ao privilégio dado às obras urbanas e a produção de edifícios de apartamentos para faixas de renda média alta pelos financiamentos do SFH (MARICATO, 1987).

De acordo com dados apresentados por Kowarick (1979, p. 50), cerca de 80% dos empréstimos do BNH eram “canalizados para os estratos de renda média e alta”. O autor ainda afirma que:

É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários. [...] Na realidade, as “necessidades sociais” [...] são instrumentalizadas em função das “necessidades da acumulação” (KOWARICK, 1979, p. 50).

Os recursos do BNH se afastaram da habitação popular devido à necessidade de encontrar um mercado consumidor com poder aquisitivo suficiente para arcar com o preço dos imóveis e das taxas de juros que aumentavam anualmente mais que o salário mínimo (MARICATO, 1979). Não se pode esquecer, que o BNH era um banco, e que, enquanto um banco, é de sua própria natureza a necessidade de investir de forma rentável, fato que o

forçava a buscar clientes com capacidade de fazer frente às dívidas adquiridas (MARICATO, 1987).

Com base nessa perspectiva, Bolaffi (1979) indica que a necessidade de proporcionar melhores condições habitacionais para a população de baixa renda foi formulada como um falso problema pelas políticas desenvolvidas pelo BNH. Falso problema porque promover a habitação popular não era a prioridade. Priorizava-se assegurar a legitimidade do governo militar, através do crescimento econômico, já que, conforme afirma Bonduki & Rolnik (1979), o BNH foi uma peça importante do milagre econômico brasileiro. Enfim, os investimentos do sistema SFH/BNH, ao longo dos 22 anos de sua existência, aprofundaram as desigualdades de acesso à terra urbana e à moradia no Brasil (MARICATO, 1999).

O BNH foi extinto no governo do presidente Sarney, dentre outros motivos, por ter se transformado em símbolo do regime militar. Com “o colapso do BNH [o país passou] por um período de fragmentação institucional das políticas urbanas, com sucessivas transferências de responsabilidades entre ministérios e secretarias” (FIX, 2011, p. 111). O FGTS passou a ser operado pela Caixa Econômica Federal, que se tornou responsável também por administrar os contratos ativos e passivos, os bens móveis e imóveis e o quadro de pessoal do BNH. Coube ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente a responsabilidade de formular a política habitacional e de desenvolvimento urbano.

O outro caso brasileiro de produção habitacional que abrange tanto o caráter ideológico quanto o econômico da casa própria é o programa MCMV, lançado em 2009. Esse programa foi elaborado em um contexto diferente do BNH, visto que a partir da década de 1980 emergiu pelo mundo o processo de abertura comercial e liberalização cambial. Esse processo se expande para os países periféricos e favorece, a partir de meados da década de 1990, para que o capital internacional adquira no Brasil empresas do setor imobiliário a partir de uma lógica financeira, provocando mudanças importantes nesse mercado ao longo das décadas seguintes.

A partir dos anos de 1980 emerge o processo de financeirização, enquanto novo regime de acumulação, ancorado nas políticas de liberalização e de desregulamentação procedentes da chamada “revolução conservadora” nos Estados Unidos e no Reino Unido, que além de tornar o capital portador de juros centro das relações econômicas e sociais, também proporcionou a generalização do capital fictício, aparentando certa autonomia da finança sobre a produção (CHESNAIS, 1998).

O desenvolvimento da chamada financeirização das economias indica o predomínio da finança ou das operações financeiras sobre as produtivas, mostrando que há perda de relação

entre a produção propriamente dita e a circulação de capital. Ou seja, há ativos financeiros com valorização maior ou sem contrapartida com o aumento da produção real.

Indica que a esfera financeira consegue ter certa autonomia em relação à base produtiva material, seguindo uma lógica própria. De acordo com Dugnani (2009) esse tipo de atividade financeira se beneficiou do processo de liberalização e de desregulamentação dos mercados iniciada a partir da década de 1970. Desde então, foram criadas diversas condições de mobilidade dos fluxos financeiros necessários para a valorização do capital de empréstimos e de aplicação.

Na década de 1980 Margareth Thatcher e o Ronaldo Reagan aderem ao movimento denominado de neoliberalismo, permitindo um volume cada vez maior de transações financeiras além de uma maior mobilidade de capital. O capital passa a se valorizar através de aplicações financeiras (bônus, ações, empréstimos) (CHESNAIS, 1998).

Esse processo tem, desde então, promovido mudanças nas condições e nas circunstâncias da acumulação do capital. De acordo com Husson (2010) pode-se considerar que a guinada neoliberal fez o lucro e a acumulação, que andavam paralelos até o início da década de 1980, darem uma distanciada. Assim, o autor considera legítimo chamar essa nova fase do capitalismo de financeirização devido a essa diferença entre lucro e acumulação, ou seja, o termo é válido porque o lucro não acumulado corresponde à distribuição de rendas financeiras.

Segundo Chesnais (1998), o novo processo de acumulação tem laços com o esgotamento do fordismo e a crise de sobreacumulação⁴⁶ do capital ocorrida nos anos 1960/70 nos países centrais do capitalismo. Esse novo regime que se configura com a grande mobilidade do capital financeiro, bem como com a desregulamentação e liberalização de mercados e ainda com a formação de *holdings*⁴⁷ levou anos para se consolidar e se deu a partir de um processo de correntes mudanças de âmbito político, econômico e institucional. Seu sucesso foi possível devido à combinação da organização e empenho dos países capitalistas avançados (Estados Unidos e Reino Unido à frente) com o contexto histórico-político de enfraquecimento das resistências sociais e ideológicas de seus adversários.

Ainda baseando-se nas abordagens de Chesnais (1998), entende-se que nos anos de 1960, devido ao lucro das empresas que não era reinvestido na produção diante à crise de sobreacumulação, forma-se uma massa de dinheiro “ocioso”, provocando a fuga desse capital

⁴⁶ Uma crise de sobreacumulação ocorre quando o reinvestimento do capital no mesmo empreendimento ou setor se torna cada vez menos lucrativo, devido aos limites de valorização, de forma que essa dificuldade de valorização do capital na produção torna necessário que o capital busque outros meios de se valorizar.

⁴⁷ Empresas voltadas para priorizar a liquidez dos ativos, que seguem a lógica financeira

para o chamado mercado eurodólares⁴⁸, meio de comunicação dos capitais de diversos países – como uma fuga dos sistemas financeiros nacionais.

Para que o mercado financeiro global se consolidasse foi necessário um forte movimento político de liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros, bem como de políticas de centralização dos fundos líquidos de empresas e da poupança das famílias. Esse movimento político encontrou base de liderança nos Estados Unidos e na Inglaterra. O mercado de câmbio foi o primeiro elemento a ingressar na mundialização financeira quando os países passaram a adotar o câmbio flexível, por influência dos Estados Unidos depois que romperem definitivamente com os acordos de Bretton Woods que sustentavam o câmbio fixo (LAPYDA, 2011).

De 1979 a 1981, nos Estados Unidos e na Inglaterra, foram tomadas medidas que criaram condições políticas e sociais que favoreciam à finança. As ações adotadas pretendiam eliminar duas barreiras: a primeira entre os mercados internos e a segunda com relação aos controles impostos ao movimento de capitais no exterior, para assim conseguir a abertura dos sistemas financeiros – interno e externo – à livre circulação de capitais. A desregulamentação monetária e financeira promoveu a abolição da regulamentação e controle dos preços dos serviços bancários, levando o surgimento de inúmeros produtos financeiros, além de gerar a expansão dos mercados de título da dívida dos Estados, que foi primordial para a ascensão da financeirização, devido à possibilidade de securitização⁴⁹ (LAPYDA, 2011).

Encontrar uma saída para o pagamento de suas dívidas agradou aos governos que buscavam alternativas para financiar seus déficits, mas foi bem mais vantajoso para as grandes empresas, que detinham grandes quantidades de capital monetário em busca de mecanismos de valorização. As empresas encontraram então, à sua disposição um grande volume de títulos a juros elevados para empregar seu capital disponível. A vantagem das empresas se deve a uma combinação de fatores. Primeiro, os investidores financeiros passam a ter o controle das taxas de juros no longo prazo, visto que os representantes do capital financeiro têm posições privilegiadas nos Bancos Centrais. Junta-se à esse privilégio a redução de impostos sobre o capital e sobre as rendas das classes superior e média, e ainda, a possibilidade de enviar as divisas para os paraísos fiscais, impunemente. Esses fatores deixavam os governos em grandes desvantagens (tanto devido à perda de receita, quanto ao alto serviço da dívida), pois geravam a necessidade de tomar ainda mais dinheiro emprestado (LAPYDA, 2011).

⁴⁸ Mercado interbancário.

⁴⁹ Possibilidade de se diluir a dívida em diversas mãos para diminuir o risco de inadimplência.

Assim, o processo de financeirização ganhou abrangência e importância global. Segundo dados apresentados por Paulani (2009), de 1980 a 2006 o PIB mundial cresceu 314%, enquanto que a riqueza financeira mundial cresceu 1292%.

No entanto, há uma divergência acerca do processo de mundialização da finança, e alguns autores criticam as visões sobre a financeirização. Cipolla (2010), por exemplo, considera que essas teorias sofrem, em geral, de duas deficiências congênitas. Primeiro, as noções de dominação financeira sobre o lado real dividem a economia em esferas que não são propriamente separáveis. O autor entende que Marx estuda a acumulação monetária e a acumulação real não porque sejam dois fenômenos separados, mas porque grande parte da acumulação monetária é reflexo da acumulação real e seu intuito em estudá-las é ver o grau em que a acumulação monetária pode divergir da acumulação real em virtude da expansão e desenvolvimento do sistema de crédito. Como um empréstimo transformado em capital fictício parece duplicar a esfera financeira, conclui-se, precipitadamente, que há dominância da esfera financeira sobre a esfera real.

A segunda deficiência apontada pelo autor é que as evidências empíricas que comprovam a existência do processo se derivam naturalmente da análise do desenvolvimento do capital produtivo: aumento da relação dívida/capital e dívida/produto; aumento relativo dos lucros financeiros; aumento do capital fictício relativamente ao capital real; ciclos especulativos em escala ampliada. E, segundo o autor, todos esses fenômenos estão inscritos no desenvolvimento do capitalismo, ou seja, fazem parte do processo produtivo, não existindo, pois, um domínio da esfera financeira sobre a produtiva (CIPOLLA, 2010).

Outra corrente, representada por Eleutério Padro, também entende que o capital fictício não possui base material que lhe permita valorizar-se de forma independente, e a autonomia da esfera financeira acontece apenas na aparência, sendo fictícia e temporária, tendo, em algum momento, que penetrar na produção. Assim, o autor defende que o que aconteceu no mundo foi uma mudança interna na produção de mercadorias. Como a ciência e a tecnologia foram introduzidas no centro do ciclo produtivo e se tornaram fator crucial na produção de valor ocorreu uma mudança qualitativa no modo de valorização do valor (LAPYDA, 2011).

Porém, independentemente da existência ou não de uma autonomia da finança sobre a produção, é notório a ocorrência de mudanças, de âmbito mundial, que provocaram o surgimento de novos atores sociais e econômicos e de um novo cenário institucional relacionado à esfera financeira, que proporcionaram novos mecanismos de relação entre os diversos capitais, agentes e atividades econômicas.

Essas transformações ocorridas na dinâmica do capitalismo mundial conduziram a novos processos de articulação entre as diferentes frações dos capitais. Nesse contexto, observou-se uma rápida articulação entre o capital financeiro e o capital imobiliário, com as instituições financeiras reconhecendo a atividade imobiliária como um ativo importante na composição do portfólio, e levando ao predomínio dos processos especulativos.

Paiva (2007) chama a atenção para o fato da relação entre o mercado imobiliário e os mercados financeiros não se constituir um fenômeno recente. No entanto, ele mesmo afirma que apesar de já ter uma relação historicamente construída, existem especificidades que caracterizam a forma contemporânea dessa ligação, considerada inclusive mais complexa que a precedente, dado à existência de novos atores, instrumentos e mercados.

Não se trata apenas de um estreitamento de relações, mas “de uma imbricação que se apresenta sob a tutela de um padrão de acumulação financeirizado e, por isso, revela uma vigorosa capacidade de comandar a dinâmica do processo de acumulação” (PAIVA, 2007, p. 134). Paiva (2007) ainda aponta que essa fusão do capital financeiro com o capital imobiliário proporcionou o surgimento de novos instrumentos financeiros, que promoveu a superação da característica de baixa liquidez do ativo imobiliário e, conseqüentemente, a transformação do tempo de reprodução do capital imobiliário. Dado às condições intrínsecas do capital financeiro, não é de se admirar que a emergência do capital financeiro imobiliário, favorece à especulação e, por conseqüência, provoca uma crescente instabilidade financeira e/ou distúrbios econômicos.

O capital imobiliário refere-se à valorização do capital que se desenrola a partir da “apropriação de diversos tipos de renda urbana, derivados da produção e da circulação do ativo imobiliário (exploração via venda, locação ou arrendamento)” (PAIVA, 2007, p. 139). Esse fato proporciona uma diversidade de agentes atuando no circuito imobiliário (produção, circulação e crédito), assim, entende-se, de modo geral, que o capital imobiliário refere-se à forma mercantil de produção do espaço urbano. Com o desenvolvimento mundial do processo de financeirização, o caráter puramente mercantil do capital imobiliário perde a capacidade de captar a essência das novas relações emergentes, apesar de não significar um rompimento definitivo com o caráter mercantil do capital imobiliário (PAIVA, 2007).

Diante dessa possibilidade, vê-se um ativo físico, de baixa liquidez e com elevado custo de transação, adquirir a característica de um ativo financeiro com elevada liquidez. E essa nova particularidade se intensifica com o envolvimento das instituições financeiras no financiamento das atividades imobiliárias. Como conseqüência tem-se o aparecimento de um conjunto de novos instrumentos e novas formas de atuação do capital imobiliário, tendo como

intuito eliminar as barreiras aos investimentos em ativos imobiliários e maximizar os lucros provenientes desse mercado. Assim, tem-se o desenvolvimento de uma articulação do sistema financeiro, através do acesso a recursos financeiros e aos instrumentos de liquidez, dos grandes investidores institucionais, do setor imobiliário (especialmente o incorporador imobiliário) e também do Estado (sendo que este desempenha um papel fundamental no processo de acumulação do capital financeiro imobiliário através da flexibilização da legislação urbana em nome da modernização).

A articulação do capital imobiliário com o capital financeiro se inicia no Brasil com a criação do SFI, em 1997. Com o SFI os Fundos de Investimento Imobiliário – FII ganharam impulso durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o que favoreceu à aproximação do mercado imobiliário com o mercado de capitais. Esses fundos apresentavam como vantagem a desvinculação entre uso e propriedade. Ou seja, o comprador do imóvel não teria, necessariamente, que usá-lo, podendo este ser usado como um ativo financeiro com maior liquidez. Dado a essa característica, sob a ótica do investidor, os fundos tornavam a compra do imóvel interessante por proporcionar a facilidade de vender rapidamente sem que houvesse perda de valor.

Os instrumentos financeiros permitiram às empresas a possibilidade de combinar diferentes formas para recorrer ao capital financeiro, de acordo com o momento da atividade, garantindo a continuidade da obra, podendo inclusive recorrer a financiamentos considerados mais baratos, como o disponibilizado pelo Sistema Financeiro de Habitação – SFH, destinado tanto a quem produz quanto a quem consome a habitação. Apesar da ligação do capital financeiro com o mercado imobiliário ser considerada por alguns autores como limitada durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, foi durante esse período que se criou as condições para que se consolidasse um novo sistema de financiamento imobiliário (SHIMBO, 2010).

Esse novo sistema de financiamento contou, a partir de 2005, com novos instrumentos que vieram a colaborar com o processo de financeirização do capital imobiliário. Entre eles, um aparato legislativo que atuava enquanto mecanismo de proteção aos financiamentos concedidos pelo capital financeiro, em detrimento da livre ação dos capitais de origem imobiliária que ocorria antes no mercado brasileiro. Em 2004, por exemplo, o governo do presidente Lula lança a Lei nº 10.931 (conhecida como Lei do Patrimônio de Afetação) que visava assegurar maior segurança jurídica e econômica ao mercado privado que se encontrava com altos índices de inadimplência. A Lei, dentre outras medidas, instituiu novos títulos de crédito (Cédulas de Crédito Imobiliário – CCI, Letras de Crédito Imobiliário – LCI, Cédulas

de Crédito Bancário – CCB), e estabeleceu mecanismos de proteção aos financiamentos concedidos pelo capital financeiro, ao impedir a prática recorrente da chamada indústria das liminares, que consistia na suspensão do pagamento do financiamento imobiliário diante do questionamento jurídico de algum tipo de irregularidade no contrato. Quando alguém entrava com uma liminar contra o contrato, havia a suspensão do pagamento dos encargos do referido contrato. A Lei proporcionou uma maior segurança aos investidores ao acabar com essa prática (ROYER, 2009).

Essa, e outras medidas, consistiu em uma forma para diminuir os riscos e ao mesmo tempo pressionar o setor imobiliário à financeirização, visto que obrigavam as empresas a aumentar sua base financeira não só através de instrumentos de securitização como também a partir da abertura de capital na bolsa de valores (SHIMBO, 2010).

Assim, o processo de abertura de capital por parte das empresas da construção civil, iniciada em 1995, se intensifica a partir de 2006. Pode-se entender a intensificação desse processo também como consequência da ampliação das faixas de renda atendidas pelo mercado, incluindo as faixas de renda mais baixas. Para essa população não havia financiamento, e diante da não existência deste, não havia demanda, e a construtora, por sua vez, não disponibilizava a moradia (SHIMBO, 2010). Para atingir esse segmento econômico foram criados mecanismos tanto de proteção aos financiamentos habitacionais como de captação de recursos, inclusive no mercado de capitais (FIX, 2011).

A abertura de capital dessas empresas foi intensificado diante da ampliação do mercado para as rendas mais baixas em virtude da perspectiva dos investidores de crescimento desse mercado e da conseqüente valorização das ações. Assim, a aproximação de ambos os capitais (financeiro e imobiliário) foi potencializada com a abertura de capital de empresas construtoras e incorporadoras e gerou uma “financeirização do imobiliário” (SHIMBO, 2010).

De acordo com Carlos (2009), o espaço urbano surge como um “espaço novo” para a reprodução do capital financeiro, de forma a haver uma predominância deste capital sobre o capital industrial, pois permitiu tornar o setor imobiliário atrativo para os investidores financeiros, eliminando o longo tempo para maturação e a baixa liquidez dos negócios imobiliários (SHIMBO, 2010).

O processo de securitização proporcionou o aumento da liquidez e possibilitou a entrada de pequenos investidores individuais e ainda de grandes conglomerados financeiros e deram acesso direto ao mercado de capitais pela emissão de títulos públicos comercializáveis. Além desse instrumento, surgiram novos agentes financeiros, como os fundos de pensão, os

fundos de investimento, as seguradoras e os fundos ligados às grandes corporações, que tornaram desnecessárias as intermediações bancárias nas operações de financiamento (SHIMBO, 2010).

Diante do exposto, entende-se que o processo de expansão mundial do capital financeiro, proporcionou a aproximação do capital financeiro com o capital imobiliário no Brasil, tendo no aparato institucional e legislativo, criado pelo Estado, um dos fatores principais para a intensificação do processo de financeirização do capital imobiliário. A união entre Estado, capital financeiro e capital imobiliário, permitiu que a incorporadora e a empresa construtora passassem a desempenhar juridicamente o papel de uma só – compra terrenos, faz a construção, comercializa as habitações, articula o financiamento da habitação para o cliente e ainda captura recursos tanto no mercado de capitais quanto pelo SFH (FIX, 2011).

Nesse cenário, o Estado atua como agente que viabiliza a produção dessas empresas, ao garantir tanto o financiamento da habitação para os clientes, quanto ao alimentar o capital de giro das empresas, os dois processos via SFH. Além dessa contribuição, foi responsabilidade do Estado também, criar e consolidar um aparato jurídico e institucional propenso a garantir a estabilidade dessas empresas no mercado (FIX, 2011), (SHIMBO, 2010). Todas essas medidas tiveram como base o discurso de combate ao déficit habitacional brasileiro e nesse contexto é lançado o programa MCMV.

De acordo com Shimbo (2010, p. 337/338),

Em outubro de 2007, a proposta do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP), apresentada diretamente para o Ministro da Fazenda, apontava as seguintes soluções para ‘eliminar o problema do déficit habitacional’: 1) aprimoramento dos fundos de financiamento; 2) desburocratização das transações do setor (nas aprovações dos projetos, na concessão de crédito, etc); 3) facilitação dos financiamentos, com redução de juros e subsídios moderados às famílias de baixa renda.

O programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pouco tempo depois, cerca de um ano – início de 2009 – contendo exatamente as sugestões apontadas pelo mercado. E a sua elaboração contou com diálogo direto com representantes da construção (a participação de gestores de grandes empresas construtoras e incorporadoras) e não houve uma participação popular (FIX, 2011).

A partir dessa política, o Estado em busca de resultados rápidos, deixa a produção a encargo da lógica privada, que por sua vez, passa a ter autonomia nas decisões de produção, apesar desta depender institucional e financeiramente da iniciativa pública. Assim, as

empresas decidem além da forma das unidades habitacionais, a quantidade, o processo de produção e a localização das mesmas (FIX, 2011).

O MCMV foi lançado também como um programa de caráter anticíclico, diante da crise financeira internacional. Encontra-se aqui a natureza econômica do pacote, promover o crescimento diante de uma situação econômica difícil. De acordo com Fix (2011), o setor da construção foi altamente beneficiado com o MCMV. Logo após o anúncio do pacote MCMV, as empresas da construção, principalmente as voltadas para o segmento econômico, lideraram a alta na Bolsa de Valores. Além disso, diversas empresas “[...] ampliaram muito seu tamanho, em curto período de tempo. A MRV, por exemplo, multiplicou o faturamento trimestral quase dez vezes, entre 2007 e 2010.” (FIX, 2011, p. 148).

Dessa forma, percebe-se que a relação entre Estado e capitais – imobiliário e financeiro – “contribui para que uma parcela do fundo público seja transferida para o setor privado” (FIX, 2003, p.10), sendo o Estado utilizado como instrumento privado de acumulação, enquanto que o problema de déficit habitacional não foi atingido no seu cerne. Isso porque, de acordo com os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro – FJP (2008), o déficit habitacional brasileiro na época que o pacote foi lançado apontava para um déficit de 89,6% na faixa da população com renda média familiar mensal de até três salários mínimos, e apesar do programa ter mobilizado 34 bilhões de reais em subsídios na sua primeira edição, não conseguiu atingir significativamente a faixa de rendimento de 0 a 3 salários segundo aponta Fix (2011).

Além de não conseguir atender o segmento de renda mais atingido pelo déficit habitacional, observa-se que o programa não aborda questões fundamentais, levantadas pelo movimento de reforma urbana e presentes no Estatuto da Cidade, como a questão fundiária. Ao contrário, abriu-se possibilidades para maior especulação por parte das empresas imobiliárias, tornando a renda da terra ainda mais desejada. Sobre a política do MCMV, Maricato (2011b) afirma:

Financiar a construção de moradias sem tocar no estatuto da propriedade fundiária, sem regular ganhos especulativos ou implementar a função social da propriedade gerou uma transferência de renda para o preço dos imóveis. E parte dos conjuntos habitacionais de baixa renda continua a ser construída fora das cidades repetindo erros muito denunciados na prática do antigo BNH.

A breve análise de ambas as políticas habitacionais brasileiras, realizada aqui, demonstra que esses programas não apenas não solucionaram o problema habitacional onde ele era mais crítico, como também colaboraram para supervalorizar a terra urbana, gerar

especulação imobiliária e expansão periférica das cidades (MONTE MÓR, 2007), (FIX, 2011).

Esse processo alimenta a desigualdade social, a concentração da terra, da renda e do poder no Brasil, e evidencia o que a Maricato (1999) diz: a terra é um nó também nas cidades brasileiras. As políticas em prol a habitação não alteraram questões fundamentais para diminuir a desigual apropriação do espaço urbano no Brasil como: 1) os baixos salários, que não incluem o custo da mercadoria moradia e que levam a busca pela favela ou pelo lote ilegal para a construção da habitação através da autoconstrução e que configuram o crescimento urbano brasileiro; 2) as obras de infraestrutura urbana realizadas que alimentam a especulação fundiária, visto que implicam no aumento do preço dos terrenos e imóveis, dificultando o acesso a esses espaços pela parcela da população que, diante dos baixos salários, não tem condições para adquirir uma moradia nesses locais através do mercado; 3) a aplicação arbitrária da lei. Nesse caso, as pessoas que não dispõem de renda suficiente para adquirir um espaço para moradia com acesso a infraestrutura urbana, não podem ocupar os terrenos ou construções ociosos dotados de infraestrutura porque são espaços valorizados e a lei não permite a invasão. Resta a essas pessoas ocuparem (invadirem) áreas desvalorizadas que não interessam ao mercado, como beira de córregos, áreas de proteção ambiental, onde a lei não se aplica e as invasões são toleradas. Até porque, se não fosse tolerada, a população pobre ficaria sem alternativa e poderia gerar uma situação de guerra civil (MARICATO, 1999).

Outro aspecto que aponta a tendência do Estado em direcionar seus recursos para facilitar a acumulação de capital, em detrimento das condições de vida do trabalhador é o empresariamento urbano (que consiste na atuação da cidade como uma empresa). Os fatores que condicionaram as cidades brasileiras a adotarem essa prática foram abordados no Capítulo I. Agora, pretende-se apresentar algumas implicações que essa prática provoca na vida da população urbana brasileira.

A necessidade da “venda da cidade” abre margem para a intervenção urbanística em nome de projetos de modernização, que produz espaços lucrativos e segregados. Baseada na parceria público-privada, essa perspectiva busca uma postura empreendedora que explora as possibilidades de promover o desenvolvimento econômico, através, desde construções de complexos turísticos e de lazer, centros de exposição, museus, shopping centers, até a partir da revitalização de centros históricos.

De acordo com Harvey (2006), as cidades utilizam basicamente quatro estratégias fundamentais para implementação do empreendedorismo (estratégias que não são

excludentes, visto que há possibilidade de se desenvolver mais de uma estratégia ao mesmo tempo): 1) oferecer vantagens de vários tipos, desde incentivos fiscais e creditícios até flexibilização legislativa e oferta de mão de obra e infraestrutura; 2) realizar inovação cultural, melhoria do ambiente físico urbano, promover espetáculos e construções de espaços atrativos para o consumo (shopping centers, praças, estádios esportivos, etc.), enfim, realizar obras que visam tornar a cidade em um ambiente inovador, estimulante, criativo, seguro e atrativo para viver ou visitar; 3) se tornar um pólo de serviços avançados (atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações); 4) garantir a redistribuição de superávits pelos governos centrais para o desenvolvimento social (saúde e educação, por exemplo).

A ideia que mobiliza as ações do empreendedorismo urbano é o marketing/a construção de uma imagem positiva da cidade de forma a torná-la atraente aos investimentos de empresas e atrativas para a visita de turistas. Esses mecanismos para tornar a cidade atrativa geram consequências econômicas e sociais (ambas as consequências estão associadas).

Como consequência econômica, têm-se os governos se endividando para promover grandes espetáculos, para atrair a sede de megaeventos e para implantar obras de infraestrutura ou estética exigidas para a realização dos mesmos. No caso da copa do mundo 2014, no Brasil, para citar um exemplo atual, tem-se o endividamento dos municípios e do próprio país. Os valores são elevados (e trata-se de dinheiro público), o investimento de São Paulo, por exemplo, deve ser de algo em torno de R\$ 6 bilhões, em Brasília, só o estádio já custou mais de R\$ 1 bilhão (FIRKOWSKI, 2014). Além disso, tem-se também a chamada guerra fiscal (benefícios fiscais e financeiros concedidos pelos estados e municípios às grandes empresas, para que estas se instalem em seus territórios) que gera problemas financeiros para os cofres públicos e a queda na qualidade e/ou quantidade de serviços públicos oferecidos.

Como consequência social, observa-se obras para a realização dos eventos sendo priorizadas, enquanto que outras infraestruturas importantes para a vida nas cidades não são fornecidas. No caso do Brasil, a experiência recente das obras realizadas para a copa do mundo 2014, aponta a prioridade para as reformas dos estádios, bem como as que contemplam o caminho entre o aeroporto, a rodoviária e o estádio (pensa-se mais no turista que irá para o evento do que nos moradores). Não que as obras realizadas que contemplam a mobilidade não sejam também importantes e necessárias para a cidade. O que se questiona em relação a algumas delas, conforme aponta Firkowski (2014), é a necessidade de um alibi –

como a Copa do Mundo – para que essas intervenções tenham a mínima possibilidade de sair do papel (reformas de aeroportos, estruturas viárias, metrô, etc.).

Outra questão social que se apresenta com os megaeventos são: 1) as remoções (tanto de famílias quanto de comerciantes) que ocorrem nas diversas cidades brasileiras em nome da realização das obras para esses eventos. No caso das remoções de famílias de suas residências, tem-se que as indenizações oferecidas, muitas vezes, não permitem o acesso a outro imóvel próximo ao local onde moravam e as famílias necessitam se mudar para locais ainda mais distantes e que não possuem infraestrutura urbana adequada; 2) militarização da cidade: uma forte política de controle e repressão às manifestações contrárias ao evento, com violência policial. Há, para tanto, investindo em armamento de ponta e agentes de segurança para reprimir qualquer ameaça ao evento (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013).

Após analisar brevemente algumas ações do Estado brasileiro, baseando-se na ideia do Estado capitalista, segue-se algumas considerações a respeito das limitações do planejamento impostas pelas relações do modo de produção capitalista e a respeito das possibilidades e necessidade de se pensar (e elaborar) uma nova concepção de planejamento urbano.

3.3. A quem cabe planejar a cidade?

Com base nas considerações realizadas nos tópicos anteriores, entende-se que os diversos problemas existentes no ambiente urbano não são “privilégios” de cidades que enfrentaram um processo de urbanização com total ausência de controle ou planejamento sobre o uso e ocupação do espaço. Mesmo quando se recorre a um planejamento, prévio ou posterior à ocupação de um espaço urbano, percebe-se que não é possível controlar ou impedir que determinados problemas se desenvolvam.

A análise da estrutura urbana brasileira, mesmo que de forma superficial, aliada à análise das tentativas e debates sobre a necessidade de planejamento urbano, apontam para resultados pouco efetivos no que diz respeito ao controle dos problemas das cidades. Isso porque muitas das propostas expressas tanto na Constituição quanto em leis posteriores (como o Estatuto das Cidades) não conseguem se efetivar como realidade social, existindo apenas no papel.

O que se tem, de fato, é a persistência e/ou intensificação de alguns problemas, bem como o surgimento de novos (e em alguns casos, mais graves). Essa tendência é característica tanto de cidades espontâneas (que tentam apresentar propostas posteriores à urbanização de uma forma de planejamento urbano para solucionar determinados problemas) quanto de

cidades planejadas, cuja construção e ocupação partiram de um planejamento anterior (como o caso de Brasília e de Palmas, por exemplo).

Uma das principais causas da persistência desses problemas é, de acordo com Maricato (2011b), a falta de controle sobre o uso e a ocupação adequada do solo. E, dado, principalmente, ao fato da terra urbana (ou rural) ser um ativo de importância para o capital,

Controlar a ocupação da terra quando esta é mola central do monopólio de um mercado socialmente excludente (restrito para poucos, apesar da ampliação recente promovida pelos programas do Governo Federal) viciado em ganhos especulativos desenfreados, é inviável (MARICATO, 2011b, p. 1).

Desse modo, percebe-se que, “os indivíduos, todos em busca dos seus interesses privados, não podem levar em consideração ‘o interesse comum’ [...]” HARVEY (2006, p.83), o que impede que as transformações previstas para o modelo de produção do ambiente urbano, a garantia da função social da cidade e da propriedade, a gestão participativa da cidade, e outras propostas, se manifestem de forma concreta.

De acordo com Oliveira (2008, p. 139), o planejamento, enquanto uma forma de intervenção do Estado nas relações sociais estabelecidas pelo sistema capitalista de produção tem suas possibilidades de ação condicionadas pelo caráter “[...] das relações de produção e, portanto, sociais [...]” características desse sistema. Nesse sentido, ele afirma que:

o planejamento não pode realizar a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria: a antítese dialética entre valor e mais valia, entre trabalho morto e trabalho vivo, trabalho pago e trabalho não pago [...] em síntese, o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital [...]. (OLIVEIRA, 2008, p. 140).

Então, entende-se que enquanto as relações sociais de produção e apropriação do espaço (que se baseiam na possibilidade de grandes lucros para alguns, a partir do uso da terra, e na busca por melhores condições de moradia, acesso à infraestrutura urbana, para outros) permanecerem as mesmas e estas ainda continuarem sendo intermediadas pelo aparelho estatal, sendo este o principal agente na avaliação e tomadas de decisões, os problemas no ambiente urbano tendem a se perpetuar.

Mais que isso, enquanto a lógica de acumulação capitalista (baseada na exploração da força de trabalho e consequente dilapidação das condições do trabalhador adquirir renda suficiente para assegurar uma vida digna) permanecer e com ela a lei da propriedade privada do solo atrelada aos mecanismos de mercado (no caso, por exemplo, do mercado de terras) for conservada, dificilmente (independente da existência de planejamento ou não) os problemas urbanos existente serão superados, apontando, inclusive, para a tendência ao surgimento de novos problemas, tão intensos quanto os atuais.

Observando o planejamento urbano existente no Brasil, Souza (2008) aponta que ele é conservador e sempre associado apenas ao aparelho de Estado. Dado as características do Estado em uma sociedade capitalista, analisadas anteriormente, entende-se que esse tipo de planejamento não é suficiente para alterar de forma substancial o quadro vigente de injustiça social e má qualidade de vida da maioria da população das cidades brasileiras, pois não afeta verdadeiramente os fatores econômicos e políticos fundamentais que, historicamente, têm gerado e reproduzido esse quadro (SOUZA, 2008). Dessa forma cabe o questionamento: a quem cabe o planejamento da cidade? Como (a partir de quais pressupostos/princípios) esse planejamento deve ser realizado?

O Estado tem demonstrado sua ineficácia em contornar os problemas urbanos brasileiros, desde o período da industrialização e conseqüente rápida urbanização pela qual o país passou. Nesse contexto, observa-se a dificuldade do Estado em programar formas legais para tentar um mínimo de ordenação do uso do solo, restringindo suas ações “a seguir os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e os investimentos públicos [a] colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário-construtor” (KOWARICK, 1979, p. 31).

Em períodos mais recentes, como se observa no caso de Palmas, mesmo com o Estado sendo o principal detentor das terras, observou-se a mesma lógica, com a privatização das terras e o domínio dos grupos privados que se voltaram para a obtenção do lucro, enquanto que a maior parte dos novos habitantes (famílias pobres que foram trabalhar na construção da cidade e/ou em busca de melhores condições de vida) começaram a formar a periferia da cidade logo no início da sua construção. A ocupação da cidade acabou seguindo critérios especulativos ao invés de seguir o planejamento realizado. E teve-se assim, mais uma vez, a periferia usada como “fórmula de reproduzir nas cidades a força de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 41), e o trabalhador submetido a formas de espoliação urbana⁵⁰. O que aconteceu em Palmas (em relação à privatização e tendência à formação de uma periferia logo no início da construção da cidade) também foi vivenciada por Brasília, mesmo sendo uma cidade planejada décadas depois da construção e ocupação de Brasília.

A maneira como se desenrolou a ocupação do espaço urbano de Palmas apresenta também como característica um forte domínio do capital na produção do espaço, favorecendo os lucros do mercado imobiliário, em detrimento das condições de vida dos trabalhadores, que

⁵⁰ Entende-se como espoliação urbana “[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1979, p. 59).

foram obrigados a se estabelecer longe do centro da cidade, às vezes sem acesso a determinados serviços públicos, enquanto que no centro da cidade observa-se a presença de grandes números de espaços reservados para a valorização, sem qualquer tipo de construção. Nesse contexto se insere a habitação de baixa renda na periferia. A maior parte das políticas habitacionais realizadas pelo Estado na cidade (apesar desta contar com grande número de terrenos ociosos no centro), foi efetivada em terrenos na periferia, onde, desde o início da construção da cidade foi o local destinado para as famílias de baixa renda que migraram para a cidade. A essas políticas, Melo Júnior (2008) atribuiu a ideia de segregação planejada por meio da habitação.

Observando-se o exemplo de Palmas pode-se entender que os problemas urbanos presentes nas cidades, não são implicações, necessariamente, da inexistência de um planejamento. O planejamento de Palmas e da sua ocupação por etapas, como foi relatado no capítulo anterior, foi elaborado. Assim como também alguns instrumentos importantes, como o princípio da função social da cidade e da propriedade, o IPTU Progressivo e as ZEIS, foram elaborados para controlar a especulação imobiliária e as disparidades sociais presentes na cidade. No entanto, é persistente a existência de espaços urbanos ociosos no centro, a ocupação periférica pela classe de baixa renda e o não cumprimento tanto do planejamento elaborado, quanto das leis estabelecidas para a regulação e transformação da ocupação do espaço da cidade.

A existência desses problemas em uma cidade que foi planejada e que contou com os erros e acertos de outros planejamentos como exemplo para evitar a repetição desses erros, bem como, com os exemplos das cidades que não foram planejadas, mas contam com instrumentos que visam resolver/amenizar tais problemas, indica que existem outros elementos que implicam na manifestação dessas questões no ambiente urbano. Ou seja, determinados problemas urbanos não são fruto da ausência de planejamento.

Com base na análise sobre o espaço e a produção do espaço urbano realizada anteriormente, pode-se entender que a questão urbana (os problemas urbanos) não podem ser analisados de forma isolada, sem que sejam relacionados a elementos socioeconômicos e políticos mais amplos, bem como, sem considerar a importância das relações sociais típicas do modo de produção atual, ao qual esses elementos estão inseridos. Os elementos socioeconômicos e políticos, assim como as relações contraditórias que se manifestam na sociedade, fazem parte da dinâmica própria do sistema capitalista, que se baseia na obtenção de lucro e “pressupõe a destruição dos meios autônomos de vida, basicamente, na expropriação da terra e dos instrumentos produtivos” (KOWARICK, 1979, p. 55).

No Capítulo I, foram abordados alguns elementos socioeconômicos no Brasil, que, através da dinâmica contraditória entre a reprodução do capital e da força de trabalho, se manifestaram nas cidades brasileiras desde o período de industrialização do país (com sua característica industrialização conservadora, concentradora e a condição de país periférico – superexploração do trabalhador), passando pela instabilidade da economia na década de 1980 (como a alta da inflação e os efeitos negativos da chamada “década perdida”) e ainda com a investida neoliberal. O avanço das ideias neoliberais culminou na abertura da economia, eliminação de postos de trabalhos industriais (desativação de setores industriais), achatamento salarial, instabilidade no emprego, além de uma menor transferência por parte do Estado-Nação de recursos financeiros para os municípios, que começaram a adotar como estratégia o empresariamento urbano.

A existência desses e outros elementos socioeconômicos e políticos favoreceu para um crescente domínio do capital no espaço urbano e para a fragilização das condições de vida do trabalhador e da sua capacidade de, a partir dos mecanismos de mercado, ter acesso a um espaço de qualidade (moradias de qualidade e em locais com acesso a infraestrutura urbana, sem a necessidade do desgaste de enfrentar um trânsito de horas para chegar ao trabalho, à escola ou a um hospital, etc) nas cidades.

Diante dessas questões, acredita-se que, dada as relações capitalistas de produção, dificilmente haverá mudanças quanto a esses problemas urbanos, caso a lógica do “jogo” não mude. Como são os interesses do capital que ditam a produção do espaço urbano e como “para o capital, a cidade e a classe trabalhadora interessam [apenas] como fonte de lucro” (KOWARICK, 1979, p. 53) e o lucro tem sido produzido mesmo com/ou através desses problemas, não há motivo para que haja mudanças significativas.

Dessa forma, entende-se que não há escapatória à existência dos problemas urbanos enquanto as regras que regem a sua produção se basear na luta de classes, enquanto o modelo social gerar exploração do trabalhador (baixos salários) e os mecanismos de mercado exigir a necessidade de renda para a aquisição de habitações dignas e acesso a espaços com infraestrutura urbana adequada à moradia (rendimento esse que na maioria das vezes não é acessível aos trabalhadores urbanos). Enfim, os problemas urbanos tendem a se perpetuar em cidades diversas, apesar destas possuírem características históricas distintas, enquanto as relações que estabelecem a produção do espaço urbano se basearem na lógica do capital, desconsiderando as demandas/necessidades da sociedade.

Sendo a sociedade a principal interessada nas melhorias urbanas, e entendendo que as ações de planejamento concentradas nas mãos do Estado se esbarram nas necessidades do

capital para atender às demandas sociais, entende-se como necessário uma redefinição dos papéis do Estado e da sociedade civil no que diz respeito ao pensamento e elaboração de estratégias para solucionar os problemas urbanos. Souza (2008) indica que é mais que necessário a existência de um planejamento urbano crítico e uma gestão urbana crítica, dado a importância do papel proativo das organizações e dos movimentos sociais, elaborando estratégias alternativas, contraplanejamentos, contraprojetos e muitas vezes buscando implementar, mesmo que em escala reduzida, ocupações e assentamentos de sem-teto – nanoterritórios.

No caso de Palmas, por exemplo, tem-se que o Estado era o maior detentor das terras urbanas e comandou a ocupação do espaço com intuito de auferir recursos para a construção da cidade. Nesse processo acabou privilegiando certos segmentos sociais como políticos, funcionários de alto escalão (com doações de lotes) e também o mercado imobiliário com a venda de terrenos com localização privilegiada, em detrimento das famílias de baixa renda que foram “contempladas” com doações de terrenos em locais fora da área destinada para a ocupação inicial (áreas distantes e sem infraestrutura urbana adequada, como foi observado no Capítulo II). Desse processo resultou a grande quantidade de terrenos ociosos no centro da cidade, que contam com o privilégio de, apesar de estarem “vazios de gente” (CARVALHÊDO, 2011, p. 84), possuem infraestrutura que intensificou a valorização desses locais “[...] onde coexistem como donos, desde proprietários individuais, com posse de apenas um lote, proprietário-empresa com quadras inteiras, até incorporadoras imobiliárias [...]” (CARVALHÊDO, 2011, p. 85). Por estarem localizados no centro da cidade e por apresentarem infraestrutura, esses terrenos são mais valorizados que as áreas periféricas. Nesse contexto, observa-se a importância e limitação da ação do Estado na dinâmica de valorização dos terrenos: de um lado proporciona a infraestrutura e de outro, não apresenta medidas capazes de acabar com os espaços que ficam ociosos a espera de valorização.

Esse processo implicou em uma cidade espalhada, com forte especulação imobiliária e com áreas específicas para a moradia de pessoas de baixa renda. Assim, a cidade cresceu atendendo aos interesses do mercado imobiliário, o que, de certa forma (obviamente que em contexto histórico e em níveis diferentes), se trata de algo típico de outras cidades brasileiras. Ou seja, Palmas é um novo espaço com velhas contradições.

As poucas áreas no centro da cidade que são ocupadas pela população de baixa renda são fruto da intervenção social. No que diz respeito às ARNOS, houve um processo de invasão coletiva forte em quadras doadas em regime de comodato, o que obrigou o poder público a legitimar posteriormente a posse desses moradores. A ocupação da ARSE 132 por

famílias de baixa renda também foi fruto de invasões. Em 2000 algumas famílias, incentivadas pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, invadiram a quadra e, no mesmo ano, após o período eleitoral, foram removidas. Mas, em parceria com MNLM, essas famílias continuaram organizadas e lutando pelo direito de voltarem a ocupar a quadra. Em 2004, conseguiram que a área fosse destinada para a execução de Programas Habitacionais, que foram geridos pelo MNLM. A partir de convênios firmados com o Ministério das Cidades, o MNLN gerenciou os recursos para a construção de 958 unidades habitacionais (CORIOLANO, 2011).

Palmas apresenta um cenário que elucida bem a luta de classes presente no espaço urbano. De um lado, encontram-se os incorporadores imobiliários e os demais proprietários dos terrenos ociosos que visam os lucros advindos da especulação e de outro, estão os trabalhadores que lutam pelo acesso à moradia digna e adequada, infraestrutura urbana, mobilidade, lazer, enfim, lutam pelo acesso à cidade. Entre eles, encontra-se o Estado, que tende a favorecer os interesses dos primeiros, mas que, dependendo das pressões que sofrem por parte da população (e também do grau de tendência progressista que possui), pode tomar medidas que favoreçam à população, diminuindo algumas desigualdades.

Por isso, a participação social deve ser entendida como uma necessidade nas esferas de decisão, tendo um caráter não apenas reivindicatório, mas sendo também uma alternativa ao projeto político proposto pelo Estado para as cidades. Como afirma Souza & Rodrigues (2004, p. 12), é necessário “[...] tirar o planejamento do seu ‘pedestal’ (encarado como um assunto só de especialistas) e (re)inscrevê-lo na vida política da cidade [...]”. Portanto, a sociedade civil deve se envolver também na elaboração do planejamento apresentando suas propostas, para que, a partir da sua mobilização e da correlação de forças políticas, ações que atendam aos interesses da sociedade sejam realizadas. E para que o planejamento urbano não seja “[...] meramente uma fachada científica para operações capitalistas.” (SANTOS, 1977, p. 35).

De acordo com Souza (2008) as experiências de planejamento com uma participação ativa da sociedade civil, servem de laboratório para pensar o que poderia ser o planejamento e a gestão urbana em uma sociedade futura, com uma maior participação dos principais interessados no que tange às ações realizadas nas cidades. Ou seja, uma maior participação da sociedade civil ajudaria no processo de se estabelecer os princípios/ os objetivos a serem alcançados com o planejamento urbano, a partir do debate sobre o tipo de cidade que as pessoas desejam construir e quais as relações sociais que pretendem estabelecer.

O debate aberto por Souza (2008) sobre a necessidade de uma nova concepção de planejamento urbano, a partir de uma maior participação social, e as implicações que essa nova concepção poderiam gerar no modelo de organização social, remete à abordagem levantada por Robert Park e mencionada por Harvey (2009, p. 09).

[...] a cidade é o mundo que o homem criou, é o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer clareza da natureza de sua tarefa, fazendo a cidade o homem refaz a si mesmo.

Nesse mesmo contexto, Santos (2002) também aborda que quando a sociedade age sobre o espaço ela não age apenas na realidade física, mas também na realidade social, buscando oferecer ou impor um novo valor social. Dessa forma, entende-se que o tipo de cidade que se deseja, que se busca construir a partir de mudanças nas ações referentes à organização das cidades, está intimamente relacionado ao tipo de relações sociais que passam a ser estabelecidos após essas mudanças.

Sendo assim, a busca por uma nova forma de organização do espaço urbano, a partir de uma maior participação popular, isto é, com maior engajamento dos principais interessados no tipo de estrutura urbana desenvolvida, faz surgir, também, novas possibilidades no que diz respeito às alternativas para a superação da atual crise social vivenciada, já que a mesma se expressa também no ambiente urbano. Tal crise, de acordo com Lima (2004), consiste na capacidade do progresso econômico, tecnológico e científico alcançado pela humanidade, proporcionar condições de extremo bem estar para poucos e uma terrível privação, não só econômica, como também social, política e cultural, para a imensa maioria da população. Ou seja, essa crise caracteriza-se na persistência de contradições no acesso aos progressos alcançados pela humanidade.

Essas contradições expressas pela crise social se tornam visíveis no ambiente urbano a partir da existência de persistentes aglomerados de exclusão (favelas e loteamentos clandestinos), de enclaves fortificados e auto-segregados formados pelos condomínios de classe média e alta (SOUZA, 2008). Nesses dois mundos distintos, ocorre, segundo Cassab (2001) *apud* Lima (2004), a separação de valores, ideias e modos de vida, que interagem, ainda que parcialmente, na configuração da totalidade urbana. Também se torna, cada vez maior, o número de pessoas que não moram, que vivem sem teto, embaixo dos viadutos ou nos bancos das praças, sujeitos à fome, à falta de higienização e às doenças, apesar da existência de lotes ou construções que poderiam servir de abrigo a essas pessoas, mas que não servem devido às exigências dos mecanismos de mercado (dinheiro e lucro).

Diante dessas contradições, a necessidade de se pensar nas possibilidades de uma outra forma de estruturar o ambiente urbano remete à necessidade de um novo planejamento urbano, não mais limitado às decisões e ações tomadas pelo Estado que impossibilita a existência de um planejamento urbano democrático e igualitário. Sendo assim, há a necessidade de se desenvolver um mecanismo com maior atuação da população, como resposta ao contínuo sufoco social provocado pelo Estado, que tem, de acordo com Sérgio Martins no prefácio de Lefebvre (2008a, p.11), “expropriado a sociedade civil de suas iniciativas e prerrogativas para atuar em favor da industrialização, do mundo da mercadoria tomado como um fim em si, como razão suprema capaz de tornar ininteligíveis os questionamentos não devotados à sua consagração”.

A passividade das pessoas diretamente interessadas, isto é, a não participação da sociedade na elaboração do planejamento do espaço urbano é entendido por Lefebvre (2008a) como um dos problemas mais perturbadores da problemática urbana. Isto porque a participação da sociedade civil é de suma importância no processo de planejamento, visto ser a sociedade a principal interessada, a que terá a vida afetada com as ações desenvolvidas no espaço urbano. A intervenção dos interessados abriria as possibilidades de práticas condizentes às suas reais necessidades e não mais aquelas ligadas apenas aos interesses do mercado, com a subserviência do Estado. Ou seja, seriam ações voltadas para a formação de uma nova forma de cidade e não apenas ações que visam a manutenção das estruturas de domínio do capital, em detrimento da elaboração de uma democracia urbana e da construção de cidades menos desiguais.

O maior engajamento e participação da sociedade civil, de acordo com Souza (2008), serve não apenas para construir cidades mais justas, mas também, como laboratório para pensar o que poderia ser uma sociedade futura, na qual as relações sociais não mais seriam estabelecidas pela lógica do mercado (priorizando o lucro), mas voltadas para a construção de relações baseadas nas considerações do que é, de fato, ser humano e viver em sociedade.

São essas considerações filosóficas acerca da humanidade que Santos (2007) considera como primordiais para a construção de uma outra globalização, que corresponde, conforme afirma o autor, à construção do mundo da dignidade humana. De acordo com Santos (2007), as bases objetivas (o estado da técnica) para a transição social (superação do modo de produção atual) já estão postas, o que é necessário no momento é a superação de questões subjetivas (estado da política), que só é possível a partir da mutação filosófica da espécie humana, que seria capaz de atribuir um novo sentido à existência de cada pessoa, superando a característica de meros consumidores (aquele que paga para ter), sejam consumidores de bens

materiais ou de emoções vazias e efêmeras. Em outras palavras, as bases materiais existem (o nível de desenvolvimento das forças produtivas permitem), no entanto, o imaginário/ideológico da população ainda não entende a transição social como uma necessidade e/ou possibilidade e isso impede o processo de transição que continua como um estado de utopia (caminho a ser percorrido).

Observa-se com base nas considerações acima que a análise dos problemas urbanos, baseadas nas concepções desses autores, encaminha para uma nova perspectiva, que parte da manifestação e organização dos trabalhadores, e das suas lutas na defesa por seus interesses – questionamento da política urbana adotada. Obviamente que sem que se rompam as amarras impostas pelo modo de produção, pode-se falar apenas de redução de desigualdades, o que não deve ser encarado como pouco, dada a gritante disparidade social existente nas cidades brasileiras.

Tendo em mente essas questões, que configuram os condicionantes e limites do planejamento urbano atrelado apenas ao aparelho de Estado e as possibilidades levantadas pela participação social, torna-se necessário levar outras questões em consideração. Lefebvre (2008b) assegura que apenas a ação da classe operária é capaz de pôr fim a segregação que a mesma sofre, mas garante que, apesar de nada ser possível sem ela, a mesma sozinha não será capaz de realizar a mudança. Esse argumento casa com a ideia apresentada por Souza & Rodrigues (2004), a respeito da necessidade da participação do Estado no processo de planejamento. De acordo com os autores, a participação estatal é de fundamental importância dada a sua capacidade em estabelecer leis sobre o uso e ocupação do solo, bem como da sua capacidade em captar grandes recursos para a execução do planejamento e para enfrentar diversos problemas. Essa importância do papel do aparelho do Estado não deve ser desprezada e deve ser buscada visto que sem ele perde-se a condição de buscar saídas para os problemas sociais como um todo, deixando o campo livre para a ação da lógica direta do mercado (ALMEIDA FILHO, 2006). Dessa forma, é necessário buscar a ação do Estado para, também, evitar facilitar as ações dos que estão interessados na redução ou incapacidade da ação estatal.

Apesar do Estado desempenhar preferencialmente ações que priorizem a reprodução do capital, deve-se considerar que ele também possui contradições (não é homogêneo), nesse sentido, ele tende a ser conservador (a manter a ordem vigente), mas a dinâmica da sociedade pode criar, uma vez ou outra, condições favoráveis para a atuação do Estado em sentido progressista, a partir de mobilizações sociais e de pressão de baixo para cima.

Souza & Rodrigues (2004, p. 27/28) afirmam que:

O Estado é atravessado por diversos interesses; é como se houvesse diversos ‘vetores de forças’ [...] onde o ‘vetor resultante’ será o produto da interação de forças distintas, às vezes até antagônicas. O resultado final, em matéria de perfil de governo (e o mesmo se aplica às casas legislativas), tende a ser conservador, mas não precisa, necessariamente, ser sempre assim.

Nessas condições, torna-se imprescindível a participação social no planejamento urbano em parceria com a ação estatal, visto a correlação de forças existentes nas ações políticas do Estado. A organização social é imprescindível para fazer frente às pressões do capital ao Estado. Sem essa participação social poder-se-ia cair no equívoco de reproduzir, mesmo que em condições e intensidades diferentes (muda-se o grau, mas não a essência) as formas de produção do espaço urbano que interessam apenas ao capital, sem quaisquer benefícios significativos para a sociedade.

Essa ação política da sociedade civil organizada é fundamental para se chegar à, como afirma Rodrigues (2008, p. 125), “construção da Utopia do Direito à Cidade”. Direito à vida urbana, “[...] aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.” (LEFEBVRE, 2008b).

Nesse mesmo sentido de direito à cidade, Harvey (2009, p. 09) acrescenta que “o direito à cidade [...] além de um direito ao acesso àquilo que já existe: é um direito de mudar a cidade mais de acordo com o nosso desejo íntimo.”. E a questão sobre o tipo de cidade desejada está, como já abordado, diretamente relacionada ao tipo de relações sociais que se deseja estabelecer, ao tipo de sociedade que se deseja construir, está diretamente relacionada à utopia buscada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contradições presentes no atual sistema de produção (capitalismo) estão presentes também no ambiente urbano e se expressam nos diversos e constantes problemas que as cidades enfrentam. Tomando a análise dos problemas urbanos do Brasil como pano de fundo, é possível perceber essa tendência através da permanência/intensificação de certos problemas em cidades diversas, considerando as especificidades locais, regionais e históricas.

No caso brasileiro, as contradições capitalistas que se manifestam nas cidades, podem ser melhor considerados a partir da análise da industrialização do país que, dado ter sido uma industrialização concentrada, proporcionou um rápido e caótico processo de urbanização, gerando graves problemas sociais no ambiente urbano. Além disso, o processo de industrialização brasileiro contou com o fato deste ser um país periférico (no qual o processo de desenvolvimento do capitalismo ocorreu sem a realização de transformações estruturais necessárias), cujas relações internas e externas conduziram à superexploração do trabalho, que agravou ainda mais as dificuldades para se ter acesso à moradia, ou mesmo uma moradia de qualidade (diante das restrições impostas por um mercado de terra).

Outro período cuja análise ajuda a compreender a situação das cidades brasileiras é o que corresponde ao avanço das ideias neoliberais no país. Quando o país se adequa às iniciativas neoliberais vê-se surgir, de um lado, o elo entre o capital financeiro com o imobiliário (que intensifica o poder do capital sobre a produção e apropriação do espaço urbano). Por outro lado, observa-se uma constante piora das condições de vida da classe trabalhadora dado à crescente fragilização dos direitos sociais e trabalhistas, a partir da terceirização e da flexibilização das leis trabalhistas, que condicionaram a existência de maior exploração, aumento do desemprego, bem como, do trabalho precário e informalizado (problemas que agravam ainda mais as dificuldades, já existentes, para se ter acesso à moradia).

Os avanços neoliberais também proporcionaram uma redefinição do papel do Estado, que passou a reduzir os recursos financeiros repassados para os municípios, o que implicou na necessidade das cidades buscarem, por conta própria, recursos para realizar suas funções. Assim, a busca das cidades para se tornarem atrativas ao capita as levaram a competir entre si, adotando o empreendedorismo como modelo de gestão. Nesse novo modelo de gestão, têm-se projetos voltados para desenvolver o marketing da cidade, beneficiamento de grupos

privilegiados, em detrimento da realização de atividades que visem o desenvolvimento da cidade e a melhoria das condições de vida da população urbana.

A partir das análises desses períodos históricos, observa-se o desenvolvimento do capitalismo brasileiro em paralelo desigual e combinado com o aumento da pobreza. Ou seja, tem-se desenvolvimento, riqueza e miséria como temas de uma mesma história. Esse contexto motivou diversos movimentos sociais urbanos a debates sobre a necessidade de se promover estruturas urbanas socialmente justas, principalmente a partir da década de 1970. A necessidade de planejamento urbano e a ideia de reforma urbana foram questões levantadas nesse processo.

No que se refere ao planejamento, observa-se que o mesmo foi elaborado em várias cidades brasileiras ao longo dos anos, tendo inclusive cidades planejadas e construídas. Esse é o caso, por exemplo, da cidade de Palmas, construída a fim de ser a capital do novo estado (Tocantins), a partir de 1989. Por ser uma cidade construída em um espaço onde existiam apenas fazendas (desapropriadas pelo estado) foi necessário uma grande soma de recursos para provir a infraestrutura urbana necessária. No entanto, o governo do estado não dispunha desses recursos. Como estratégia para assegurar a construção da cidade o governo do estado, principal detentor das terras urbanas, começou a negociá-las com o mercado imobiliário e com particulares. Como consequência dessa privatização precoce das terras urbanas, áreas que não faziam parte do projeto original da cidade foram incorporadas para abrigar moradores de baixa renda atraídos para a cidade em busca de melhores oportunidades de trabalho. Essas famílias não puderam entrar para habitar os terrenos ainda vazios no perímetro urbano original da cidade, tanto devido às pressões do mercado imobiliário que elevou o valor dos terrenos acima das suas condições de pagamento, quanto devido à ação direta do poder público, que implantou barreiras policiais nas principais entradas da cidade e ainda promoveu doações de lotes na periferia.

A parte sul, que fica fora do perímetro urbano original foi abrigada por essa população, enquanto que as áreas centrais, ou foram ocupadas pelas famílias de renda mais elevadas ou permaneceram ociosas, reservadas à valorização. Estruturada dessa forma, Palmas apresenta uma extensão urbana de grande porte e uma população muito pequena, o que torna a densidade demográfica da cidade muito baixa. Tal estrutura espacial (fruto de pressões políticas e econômicas, tanto do setor imobiliário da cidade, quanto do poder público) implica em problemas diversos, tais como elevação dos preços dos imóveis no centro da cidade, espaços sem construção reservados para a valorização (para o lucro imobiliário) enquanto que cresce na cidade áreas distantes para atender a demanda popular (o que

configura um quadro de diferenciação espacial). Nesse sentido, há dificuldades por parte do governo em proporcionar a infraestrutura necessária para algumas áreas da cidade, inclusive no centro, como pavimentação, drenagem e rede de esgoto.

Assim, observa-se que desde o início de sua construção Palmas começou a criar uma desigualdade socioespacial que se intensificou durante o processo de ocupação, o que contraria completamente a forma de ocupação proposta para a cidade. O planejamento proposto inicialmente, assim como a proposta para o espaço urbano promovida pelo Plano Diretor elaborado em 2007 não foram aplicadas. Observa-se que algumas propostas não saíram do papel sendo algumas até excluídas devido a pressão de grupos econômicos fortes na cidade e algumas começaram a ser aplicadas apenas no ano passado. De uma forma geral, a política de gestão do poder público municipal não foi capaz de aplicar os instrumentos previstos.

Após identificar a existência de certos problemas em Palmas, apesar dela ser uma cidade planejada, torna-se evidente que determinados problemas urbanos tendem a persistir nas diversas cidades, independente das características/especificidades próprias do tempo histórico, dos novos atores envolvidos no processo de apropriação do espaço ou mesmo da dinâmica que se estabelece entre os agentes sociais de cada cidade. Essa segregação/desigualdade socioespacial presente em Palmas aponta para uma característica inerente às cidades capitalistas. Independente da sua condição (cidade planejada ou espontânea) ela é expressão materializada da relação social existente no espaço. Assim, a produção do espaço urbano é reflexo dos embates da luta de classes, que se traduz pela oposição existente entre os trabalhadores e aqueles que auferem renda a partir da produção, do consumo e do controle do espaço urbano.

Diante dessa constatação (a questão urbana é expressão da questão social), torna-se pouco evidente que se solucione problemas urbanos, como a segregação espacial, baseando-se apenas no planejamento que concentra no Estado as principais ações (dado a sua natureza de defensor de interesses de classe). Torna-se imprescindível uma maior participação da população enquanto estratégia que visa eliminar o caráter puramente mercantil do processo de produção e apropriação do espaço urbano e se pensar na construção de cidades mais justas que não atendam a critérios puramente de mercado.

No entanto, deve ser levado em consideração também, diante das limitações impostas pelo atual sistema de produção, que o Estado é o agente que possui a capacidade para influenciar na diminuição de desigualdades sociais e de poder. É ele que pode estabelecer marcos legais e captar recursos para influenciar os acontecimentos sociais. Dessa forma,

entende-se que não é a sociedade sozinha (nem mesmo o Estado sozinho) que deve se envolver nos debates e elaborações de planejamento, mas é imprescindível também uma participação do Estado, submetido à pressão e fiscalização da sociedade (visto às características próprias do Estado que foram abordadas anteriormente), para que instrumentos urbanos propícios para reduzir esse quadro de desigualdades possam ser implementados ao invés de ficar apenas no papel (ou correr o risco de sair até mesmo do papel).

Nesse sentido, é importante que haja uma organização social forte para se engajar no quadro de correlação de forças políticas e poder impor suas necessidades, assim como o capital impõe as suas. As organizações sociais urbanas não devem se limitar apenas em demandar moradias, mas deve-se fazer presente no debate sobre o direito à cidade (direito ao acesso aos espaços da cidade e também o direito de mudar a cidade), através de questionamentos, por exemplo, acerca da propriedade do solo urbano e rural e também dos baixos salários, que são fatores de exclusão (e expulsão, no caso do solo rural que expulsa trabalhadores rurais para as cidades e do solo urbano que expulsa os trabalhadores com baixa renda para as periferias das cidades, mesmo existindo espaços ociosos no centro). Esses são exemplos de fatores que devem ser considerados quando se pensa/ realiza planejamentos urbanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N. . Desenvolvimento territorial como expressão da perspectiva nacional do desenvolvimento: limites e potencial. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 19, p. 94-116, 2006.

AMARAL, Marcelo Cintra do . Planejamento Urbano: entre a utopia e a heterotopia. In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2011, Belo Horizonte. *Anais do XII Simpurb*. Belo horizonte: IGC/UFMG, 2011.

ARANTES, P. F. . Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos 1970. *Novos Estudos CEBRAP (Impresso)*, v. 83, p. 103-127, 2009.

BARREIRA, K. L. N. C.. Mobilidade urbana em Palmas: contradições, cidadania e sustentabilidade. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília, UnB, Brasília, 2009. (Dissertação de Mestrado).

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)* v.28 n.84 Santiago sep, 2002.

BAZOLLI, J. A. . Os Efeitos dos Vazios Urbanos no Custo de Urbanização da Cidade de Palmas –TO. Universidade Federal do Tocantins, UFT. Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente. Palmas, 2007.

_____. A dialética da expansão urbana de Palmas-TO. *Minha Cidade*, v. 01, p. 1/135.06-6/135.06, 2011.

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. In: *Política urbana: uma análise da experiência brasileira*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1986.

BLOG CLEBER TOLETO, 2014. Disponível em: <<http://www.clebertoledo.com.br/>>. Acesso em: 14 de abr. de 2014.

BLOG REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE COLETIVO, 2014. Disponível em: <<http://onibusrmtca.blogspot.com.br/2014/02/palmas-expresso-miracema-renova-frota-e.html>>. Acesso em: 27 de abr. de 2014.

BOARATI, V. A Defesa da Estratégia Desenvolvimentista II PND. *História Econômica & História de Empresas*, v. VIII, 2005.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: Ermínia Maricato. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 1 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 37-70.

BONDUKI, N. ; Rolnik, Raquel . Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho.. In: Ermínia Maricato. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 1ªed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 117-154.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1967, 1988.

BRITO, E. P. . Planejamento, especulação imobiliária e ocupação fragmentada em Palmas. *Caminhos de Geografia (UFU)*, v. 11, p. 01-12, 2010.

BRITO, F. SOUZA, J. . Expansão Urbana nas grandes metrópoles, o significado da migração intrametropolitana e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, p. 77-83, 2005.

CANO, Wilson. Questão Regional e urbanização no desenvolvimento econômico pós 1930. In: *Anais VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Vol. 2. Olinda, 1988.

_____. Reflexões Sobre o Papel do Capital Mercantil na Questão Regional e Urbana do Brasil. *Texto para Discussão. IE/UNICAMP*. n. 177, maio 2010.

_____. *Urbanização: Ensaio sobre a crise urbana do Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 8 ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro, 2009.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos Avançados*, v.23, n.66, 2009.

CARVALHÊDO, W. R. ; LIRA, E. R. . Palmas Ontem e Hoje: do interior do cerrado ao portal da Amazônia. *OBSERVATORIUM*, v. 1, p. 51-73, 2009.

_____. Palmas-TO: uma análise da segregação socioespacial na cidade planejada. Mestrado em Geografia. Universidade Federal de Uberlândia, UFU, Uberlândia, 2011. (Dissertação de Mestrado).

CHESNAIS, F.. A mundialização Financeira: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

CIPOLLA, F. P. . Crítica das teorias da financeirização. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 27, p. 6-28, 2010.

CORIOLOANO, G. P.. Palmas: entre o planejamento e a exclusão. Minha Cidade, v. 122, p. 01-04, 2010.

_____. Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais. Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Tocantins, UFT, Palmas, 2011. (Dissertação de Mestrado).

DUGNANI, Rodrigo. A financeirização capitalista mundial na perspectiva da economia política. Revista de Economia Política. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política, 2009, São Paulo. XIV Encontro Nacional de Economia Política - A crise financeira mundial e as alternativas de desenvolvimento da América Latina. São Paulo: Centrográfica Gráfica e Editora, 2009. p. 214-214.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal – 2. Editora Escala, S/D.

_____. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo. Boitempo, 2010.

FARO, do Prado Faro. II Plano Nacional de Desenvolvimento e o Modelo de substituição de importações. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2010.

FEITOSA, Cid Olival (2011). Do antigo norte de Goiás ao estado do Tocantins: elementos de uma economia em formação. UNICAMP. Campinas, 2011 (Tese de doutorado).

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Estudos Geográficos (UNESP), Rio Claro - SP, v. 2, n.1, p. 15-28, 2004.

FIRKOWSKI, Olga. Entrevista publicada pela Revista Ciências Hoje n° 311 (janeiro-fevereiro, 2014). Disponível em <http://cienciahoje.uol.com.br/revista-ch/2014/311/pdf_aberto/entrevista311.pdf>. Acesso em 28 de abr. 2014.

FIX, M.A.B.. A "fórmula mágica" da "parceria": operações urbanas em São Paulo. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro, p. 23 - 27, 01 nov. 2003.

_____. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas – SP, 2011 (Tese de Doutorado).

FONSECA, P. C. D. ; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto . O Estado e suas Razões: o II PND. Revista de Economia Política (Impresso), v. 28, p. 28-46, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

GENNARI, A. M. . Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa & Debate (PUCSP. 1985. Impresso), São Paulo, v. 13, n.21, p. 30-45, 2002.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Paixão da Terra – Ensaio crítico de ecologia e geografia. Rio de Janeiro; Rocco, 1984.

GONÇALVES, J. C. A especulação imobiliária na Formação de loteamentos urbanos: Um estudo de caso. Unicamp, 2002 (Dissertação de Mestrado).

GRAZIA, G. . Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan Ltda, 2003, v. 1, p. 53-70.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONSELOS, M. A. S. de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Economia brasileira contemporânea – 7º ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: 2ª ed. Annablume, 2006.

_____. A liberdade da cidade. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n° 26, pp. 09-17, 2009.

HUSSON, Michel. Finança, Hiperconcorrência e Reprodução do Capital. In: CHESNAIS, François et all. A Finança Capitalista. São Paulo, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010.

KANDIR, A. A instabilidade do mercado habitacional. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas – SP, 1983.

KINZO, M. D. G. . A Democratização Brasileira: Um Balanço do Processo Político desde a Transição . São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n.4, p. 3-12, 2001.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Paz e Terra. 2ª Ed. Rio de Janeiro, 1979.

LAPYDA, Ilan. A financeirização no capitalismo contemporâneo: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey. São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2011 (Dissertação de Mestrado).

LEFEBVRE, H. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão : início - fev.2006.

_____. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

_____. O direito à cidade. São Paulo: 5 ed. Centauro, 2008b.

LIMA, S. L. R. Metamorfoses na luta por habitação: O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Tese de Doutorado em Pesquisa e Planejamento Urbano. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil, 2004.

MARCONSIN, C. Cerco aos direitos trabalhistas e crise do movimento sindical no Brasil contemporâneo. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2009. (Tese de doutorado).

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: Ermínia Maricato. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 1 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, v. , p. 71-94.

_____. Política habitacional no regime militar.. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987. 95p .

_____. A terra é um nó, na sociedade brasileira... também nas cidades. *Cultura Vozes*, Petrópolis - Ed. Vozes, v. 93, n.6, p. 7-22, 1999.

_____. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. ; MARICATO, E. ; VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. Nossas cidades estão ficando inviáveis. Entrevista à Revista *Desafios Do Desenvolvimento*, Ano 8. Edição 66, 2011a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2508%3Acatid%3D28&Itemid=23>. Acesso: 28 de dez. 2011.

_____. As tragédias urbanas: desconhecimento, ignorância ou cinismo?. *Minha Cidade*, v. 11, p. 1-4, 2011b.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan; FASE, p. 165-195, 2007.

MARINI, Ruy Mauro. “Dialética da dependência”. In: SADER, Emir. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARX, Karl. *O Capital – Crítica da Economia Política*. Livro Primeiro. Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. Instituto José Luis E Rosa Sundermann, 2003.

_____. *A ideologia alemã*. 1ª ed. Expressão Popular, São Paulo, 2009.

MASCARENHAS, G. ; BORGES, F. C. . Entre o empreendedorismo urbano e a gestão democrática da cidade: dilemas e impactos do Pan-2007 na Marina da Glória. *Esporte e Sociedade*, v. 4, p. 1-26, 2008.

MELO JUNIOR, L.G.. CO YVY ORE RETAMA: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de palmas. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília. Brasília – DF, 2008.

MONTE MÓR, R. L. M. . As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.. (Org.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. , p. 61-85.

_____. Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. Etc (UFF), v. 1, 2007.

NEGRI, S. M. . Segregação Sócio-Espacial: alguns conceitos e análises. Coletâneas do Nosso Tempo, v. 07, p. 129-153, 2008.

NUNES, L. D. Correção monetária e tensões sociais no Brasil contemporâneo (1963-1974). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2012. (Dissertação de Mestrado).

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, Seminário Nacional Megaeventos. Impactos Econômicos dos Megaeventos: Investimentos Públicos, Participação Privada e incertezas. Dezembro, 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/megaeventos_orlando.pdf>. Acesso em: 28 de abr. de 2014.

OLIVEIRA, F. M. C. . Acumulação capitalista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. Revista Ensaio de Opinião, Rio de Janeiro - RJ, v. 6, p. 109-112, 1978.

_____. A Economia Brasileira: crítica à razão dualista. RIO DE JANEIRO: VOZES, 1981.

_____. Noiva da Revolução / Elegia para uma Re(Li)gião. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. 180p.

OLIVEIRA, N. G. I. ; BARCELLOS, T. M. M. . Uso capitalista do solo urbano: notas para discussão. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 8, n.2, p. 131-135, 1987.

PÁDUA, G. D. . A revista Veja e o processo de redemocratização do Brasil: uma perspectiva histórica. In: Encontro Nacional de História da Mídia, 2013, Ouro Preto. Anais do Encontro Nacional de História da Mídia, 2013.

PALMAS, Prefeitura Municipal de. Disponível em: <<http://www.palmas.to.gov.br/>>. Acesso em: 07 de abril de 2014.

_____. Disponível em: <<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1496350/brt-integrara-as-regioes-sul-e-norte-atraves-de-um-sistema-rapido-e-eficiente-de-transporte-publico-urbano/>>. Acesso em: 10 de abril de 2014.

_____. Plano Diretor Participativo - Lei Complementar nº 155/2007. Banco de Leis do Município.

_____. Decreto nº 527/2013 de 11 de julho de 2013. Banco de Leis do Município.

_____. Lei Municipal nº 58/2002. Banco de Leis do Município.

_____. SIGPALMAS. Mapa de Palmas. Disponível em: <<http://srvsefin.palmas.to.gov.br/portalprefeitura/servicos/seduh/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2014.

PALMAS MINHA CIDADE, Acervo, 2009. Disponível em: <http://palmasminhacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=480&Itemid=133>. Acesso em: abril de 2014.

PAIVA, Cláudio César. A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2007. (Tese de doutorado).

PAULANI, Leda. ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre as teses da financeirização e a caracterização do capitalismo contemporâneo. XIV Encontro da SEP, 2009.

PEIXOTO, M. C. D.. Expansão urbana e proteção ambiental: Um estudo a partir do caso de Nova Lima/MG. In: Heloisa Soares de Moura Costa. (Org.). Novas Periferias Metropolitanas. 1Ed. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006, v. 1, p. 151-162.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR n° 14/2006. Disponível em: <<http://portal.palmas.to.gov.br/media/doc/132.pdf>>. Acesso em: 15 de mar. de 2014.

REIS, Patrícia Orfila Barros dos. Palmas: entre muros, vazios urbanos e ausência de vitalidade. Arqtextos, São Paulo, 10.117, Vitruvius, fev 2010.

RELATÓRIO ESTADUAL DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS – Estado do Tocantins, 2009.

RESOLUÇÃO FINAL DO I ENCONTRO NACIONAL - AS LINHAS POLÍTICAS DO MTST. (Disponível em <http://mtstrj.blogspot.com.br/p/as-linhas-politicas-do-mtst.html>), 2011.

RIBEIRO, L. C. Q. . O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan Ltda, 2003, v. 1, p. 11-26.

RODOVALHO, Sarah Afonso. Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço. Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Tocantins, UFT, Palmas, 2012. (Dissertação de Mestrado).

RODRIGUES, A. M. . O espaço Urbano e as Estratégias de Planejamento da Cidade. In: Elson Manoel Pereira. (Org.). Planejamento Urbano no Brasil - Conceitos, Diálogos e Práticas. Chapecó: Argos - Unochapecó, 2008, v. , p. 111-126.

ROYER, Luciana O. Financeirização da Política Habitacional. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, USP, 2009. (Tese de Doutorado).

SAMPAIO, Plínio Arruda. A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo. (Disponível em http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/terra/plinio_agraria1.htm), 2001.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. Estratégias do capital na produção do espaço urbano de São Luís: sobre verticalização e desigualdades socioespaciais (2000-2010). Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico, 2013. (Dissertação de Mestrado).

SANTOS, Milton. A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais. In: Economia e Planejamento. Ed. Hucitec. São Paulo, 1977.

_____. Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos teórico e metodológico da geografia. Hucitec. São Paulo, 1988.

_____. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002 (Coleção Milton Santos 1).

_____. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 14ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

SANTOS, M. ; KERECKI. E. . Programa de Ação econômica do Governo (PAEG): do milagre econômico ao fim do sonho. Revista Historiador, 2010.

SAULE JÚNIOR, Nelson . Marco Legal do Direito à Cidade - A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil. In: Ana Sugranyes, Charlotte Mathivel. (Org.). Cidades para Todos Propostas e Experiências pelo Direito à Cidade. 1aed.Santiago - Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 257-271.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO, Diretoria de Planejamento Territorial. Relação de áreas públicas ocupadas e loteamentos clandestinos no município de Palmas. Palmas – TO, 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS, Palmas – TO, 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS, Levantamento Viário e Drenagem de Palmas. Palmas – TO, 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ACESSIBILIDADE, MOBILIDADE E TRANSPORTE, Diretoria de Planejamento do Transporte Público, 2014.

SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2010. (Tese de doutorado).

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Ermínia Maricato. (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 1ed.São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 21-36.

_____. Economia política da urbanização. 11ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

SOUZA, Luiz Alberto. O plano urbano e a função social da cidade e da propriedade: entre a cidade do direito e o direito à cidade. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 2005. (Tese de doutorado).

SOUZA, Marcelo Lopes de ; RODRIGUES, G. B. . Planejamento urbano e ativismos sociais. São Paulo: UNESP, 2004. 133p .

_____. Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TAVARES, M. C. A. ; BELLUZZO, L. G. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. Texto apresentado para a Reunião sobre Industrialização Latino- Americana, patrocinada pela Cepal, Santiago do Chile, em 04 de outubro de 1978.

TEIXEIRA, Aloisio. O ajuste impossível – um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas, 1993 (Tese de Doutorado).

TEIXEIRA, L.F.C.. A Formação de Palmas. Dossiê das Cidades Planejadas na Hinterlândia. Revista UFG: Junho 2009, Ano XI nº 6.

VELOSO, R. S. A contradição em processo em palmas – TO: especulação imobiliária e direito social à moradia em uma cidade de contrastes. Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Tocantins, UFT, Palmas, 2014. (Dissertação de Mestrado).

VILLAÇA, F. J. M. . Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.. In: DEAK, C e SCHIFFER, S.R.. (Org.). In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, SP.: FUPAM/EDUSP, 1999, v. , p. 169-244.

_____. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 2001.

VELASQUES, A. B. A.. Palmas (1989): a última capital planejada do século XX. In: VIII SEMINÁRIO DOCOMOMO BRASIL, 2009, Rio de Janeiro. Anais do 8º Seminário DOCOMOMO Brasil. Rio de Janeiro, 2009.

XAVIER, F. O. R. Palmas: uma capital para todos? Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007 (Dissertação de mestrado).