

FERNANDA OLIVEIRA ROCHA XAVIER

PALMAS: UMA CAPITAL PARA TODOS?

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Geografia, curso de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof^a. Dr.^a Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski

**CURITIBA
2007**



PARECER


Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Geografia, reuniram-se para realizar a argüição da Dissertação de Mestrado, apresentada pela candidata **FERNANDA OLIVEIRA ROCHA XAVIER**, intitulada: “**PALMAS UMA CAPITAL PARA TODOS?**”, para obtenção do grau de **Mestre** em Geografia, do Setor de Ciências da Terra da Universidade Federal do Paraná, Área de Concentração **Espaço, Sociedade e Ambiente**.

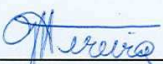
Após haver analisado o referido trabalho e argüido a candidata, são de parecer pela **APROVAÇÃO** da Dissertação.

Curitiba, 01 de junho de 2007.

Nome e assinatura da Banca Examinadora:


p/ **Dra. Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski**
(Orientadora e Presidente da Banca)


Dra. Cicilian Luiza Löwen Sahr
UFPR


Dra. Gislene Pereira
Depto de Arquitetura -UFPR

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho ao meu esposo
Fabiano Xavier Costa, que me guiou
quando meus olhos estavam fechados.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir ultrapassar mais esta etapa de vida.

Em especial à professora e orientadora Olga, pelo acompanhamento, correções, paciência e por me apoiar no profundo momento de mudança vivido desde o ingresso no curso de mestrado.

As professoras Cicilian e Gislene pelas críticas e sugestões que colaboraram para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos funcionários da SEDUH que forneceram fontes importantes para o trabalho.

A minha família que mesmo de longe sempre me apoiou.

Ao meu marido Fabiano pela forte presença e pelas saídas ao campo.

As minhas amigas Camila Cunico, tão prestimosa e Josilene Bach pelo apoio.

A todos que direta ou indiretamente colaboraram para a realização desta pesquisa.

SUMÁRIO

	LISTA DE FIGURAS	6
	LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADRO	7
	LISTA DE MAPAS	7
	RESUMO	8
	ABSTRACT	9
1	INTRODUÇÃO	10
2	APORTES TEÓRICOS PARA COMPREENDER O PLANEJAMENTO URBANO E O FENÔMENO DA SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL	16
2.1	O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS PRINCIPAIS CORRENTES DE PENSAMENTO	16
2.1.1	As repercussões dos ideais do urbanismo modernista no Brasil	22
2.2	AÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NO DESENVOLVIMENTO URBANO	26
2.3	SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL	34
3	A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PALMAS	43
3.1	A OCUPAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS	43
3.1.1	Os movimentos para criação do novo Estado	45
3.1.2	Configuração sócio-espacial do Tocantins	47
3.2	A FUNDAÇÃO DA NOVA CAPITAL: BREVE HISTÓRICO DE CRIAÇÃO	49
3.2.1	Configuração sócio-espacial de Palmas	51
3.2.2	O Planejamento da capital do Tocantins: vertentes urbanísticas	57
3.2.3	A estruturação do desenho urbano de Palmas	62
3.2.4	Os Bairros Satélites Taquaralto e Aurenys: configuração urbana.	74
4	O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL EM PALMAS	78
4.1	PLANEJAMENTO URBANO EM PALMAS: ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA	78
4.2	BAIRROS SATÉLITES: A SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL REVELADA	91
4.2.1	Análise das variáveis sócio-econômicas e das moradias dos Bairros Satélites	96
4.2.2	Os Bairros Satélites: as diferenças se ratificam	103
4.3	O PODER PÚBLICO E A PRÁTICA DELIBERADA DE VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA NO PLANO BÁSICO	106
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
	REFERÊNCIAS	122
	APÊNDICE	126

LISTA DE FIGURAS

FIGURA – 1 CONFIGURAÇÃO FÍSICO-ESPACIAL DO PLANO BÁSICO DE PALMAS (TO)	63
FIGURA 2 – QUADRA 303 NORTE, LOCALIZADA A NORTE DA AV. JK E LESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO.	67
FIGURA 3 – QUADRA 108 NORTE LOCALIZADA A NORTE DA AV. JK E OESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO.	67
FIGURA 4 – QUADRA 403 SUL, LOCALIZADA AO SUL DA AV. JK E LESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO.	67
FIGURA 5 – QUADRA 906 SUL, LOCALIZADA AO SUL DA AV. JK E OESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO.	67
FIGURA 6 – MACROZONEAMENTO DO MUNICÍPIO DE PALMAS (TO)	72
FIGURA 7 – ESTRUTURAÇÃO DA MALHA VIÁRIA DO BAIRRO JARDIM AURENY I	76
FIGURA 8– QUADRA 103 NORTE E VIAS CIRCUNDANTES	80
FIGURA 9 – AVENIDA ARTERIAL LO 02	80
FIGURA 10 – TRÂNSITO NA ROTATÓRIA CONFLUÊNCIA DAS AVENIDAS ARTERIAIS LO-1 E NS-1QUE MARGEIAM A PRAÇA DOS GIRASSÓIS	81
FIGURA 11 – AVENIDA TEOTÔNIO SEGURADO/ PLANTIO DE ESPÉCIES EXÓTICAS	81
FIGURA 12 – AVENIDA TEOTÔNIO SEGURADO/ VEGETAÇÃO CONSERVADA	81
FIGURA 13 – AVENIDA ARTERIAL COM COMÉRCIO VICINAL NO PLANO BÁSICO	82
FIGURA 14 – PRAÇA DOS GIRASSÓIS	84
FIGURA 15 – PALÁCIO ARAGUAIA	84
FIGURA 16 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): LOCALIZAÇÃO DOS BAIRROS SATÉLITES EM RELAÇÃO A ÁREA CENTRAL DO PLANO BÁSICO	91
FIGURA 17 – AVENIDA TOCANTINS - AVENIDA COMERCIAL DO BAIRRO TAQUARALTO	93
FIGURA 18 – ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA VIÁRIA DO BAIRRO TAQUARALTO/ SETOR MORADO DO SOL	94
FIGURA 19 – ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA VIÁRIA DO BAIRRO AURENY III	95
FIGURA 20 – MORADIA DE ALTO PADRÃO QUADRA 404 SUL/ PLANO BÁSICO	102
FIGURA 21 – RUA NA ORLA DA PRAIA DA GRACIOSA / PLANO BÁSICO	102
FIGURA 22 – MORADIA NO BAIRRO JARDIM AURENY III	102
FIGURA 23 – RUA PAVIMENTADA NO BAIRRO JARDIM AURENY I	102
FIGURA 24 – PROJETO ORLA EM PALMAS	109
FIGURA 25 – PROJETO ORLA EM PALMAS	109
FIGURA 26 – MORADIA DE ALTO PADRÃO LOCALIZADA NA PRAIA DA GRACIOSA	112
FIGURA 27 - LOCALIZAÇÃO DO JARDIM TAQUARI	113
FIGURA 28 - CASA NO BAIRRO JARDIM TAQUARI	114
FIGURA 29 - AVENIDA PRINCIPAL DO BAIRRO JARDIM TAQUARI	114
FIGURA 30 - DEPÓSITO DOS MATERIAIS UTILIZADOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS MORADIAS	115
FIGURA 31 – IMPLANTAÇÃO DO PROLONGAMENTO DA AVENIDA TEOTONIO SEGURADO/ ENTRADA PARA O JARDIM TAQUARI EM OBRA.	116

FIGURA 32 – PROLONGAMENTO DA AVENIDA TEOTONIO SEGURADO/ 116
ENTRADA PARA O JARDIM TAQUARI

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADRO

TABELA 1 - MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): POPULAÇÃO RESIDENTE POR LOCAL DE NASCIMENTO, 2000	55
TABELA 2 - MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DADOS GERAIS DAS UNIDADES LOCAIS POR FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO TOTAL, SEGUNDO SEÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES (CNAE), 2003	56
TABELA 3 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): PROPORÇÃO DE ÁREAS DO PLANO BÁSICO.	68
TABELA – 4 MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): NÚMERO TOTAL E PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E IMPROVISADOS – PARA OS SETORES E PALMAS, 2000	99
TABELA 5 - MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES SEM BANHEIRO OU SANITÁRIO, 2000	100
TABELA 6 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES ESGOTAMENTO SANITÁRIO – REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL, 2000	100
TABELA 7 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DESTINO DO LIXO – COLETADO, 2000	101
TABELA 8 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): ABASTECIMENTO DE ÁGUA - REDE GERAL	101
GRÁFICO 1 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): CRESCIMENTO POPULACIONAL, 1991 - 2005	54
GRÁFICO 2 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): ESTRUTURA ETÁRIA, 2000	54
GRÁFICO 3 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): CURSO MAIS ELEVADO FREQUENTADO PELAS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES – UNIDADE DE MEDIDA EM HABITANTES, 2000	97
GRÁFICO 4 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): RENDIMENTO NOMINAL MENSAL EM SALÁRIOS MÍNIMOS DAS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES – UNIDADE DE MEDIDA EM NÚMERO DE HABITANTES, 2000	98
QUADRO 1 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): ZONEAMENTO E USO DO SOLO EM PALMAS	69

LISTA DE MAPAS

MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PALMAS	48
LOCALIZAÇÃO DE PALMAS (TO) EM RELAÇÃO A ARAGUAÍNA, PORTO NACIONAL E GURUPI	50
LOCALIZAÇÃO DO SÍTIO URBANO DE PALMAS (TO)	53
ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO PLANO BÁSICO E BAIRROS SATÉLITES DE PALMAS (TO)	65
OCUPAÇÃO INICIAL DO PLANO BÁSICO EM PALMAS (TO)	88

RESUMO

A observação da realidade da cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins, permite verificar que existe uma ampla área urbana completamente vazia, justamente localizada na região promissora em termos de valorização, em detrimento da existência de outra área significativa, em termos de ocupação, fora de seu plano piloto. Essa configuração espacial suscitou o interesse em investigar os meandros que a geraram, partindo da hipótese de que os instrumentos legitimadores do planejamento urbano do município foram vetores da segregação espacial no interior da malha urbana, segregação esta vinculada à exclusão social, haja vista a diferenciação entre o planejamento e a ocupação do plano básico e aquela dos Bairros Satélites Aurenys e Taquaralto. Essas observações iniciais motivaram o desenvolvimento da pesquisa, que teve como objetivo analisar o processo de produção e ocupação do espaço urbano do município de Palmas. O recorte temporal foi delimitado a partir da fundação do município no ano de 1990 até os dias atuais. Os aportes teóricos pautaram-se em autores como CASTELLS (1983), LEFEBVRE (1991), LOJKINE (1997), HARVEY (2005) VILLAÇA (1989), CORREA (1997) entre outros, que se dedicaram aos a discussão da urbanização, do planejamento urbano e da segregação sócio-espacial. Observou-se em Palmas, capital planejada sob a ótica modernista, problemas iguais aos encontrados em cidades com históricos de urbanização mais antigos. Na capital do Tocantins a segregação sócio-espacial foi desencadeada desde que as populações com características sócio-econômicas menos favorecidas se estabeleceram nas áreas distantes da cidade com o agravante de o poder público colaborar para a consolidação deste quadro, a partir de ações que direcionaram o crescimento da cidade para um rumo alheio ao planejado. Finalmente, a pesquisa visou contribuir para as discussões sobre o planejamento urbano e o papel dos instrumentos urbanísticos no agravamento do processo de segregação sócio-espacial.

Palavras – chave: Palmas (TO), urbanização, planejamento urbano, segregação sócio-espacial

ABSTRACT

The comment of the reality of the city of Palms, capital of the state of the Tocantins, allows to verify that an ample completely empty urban area exists, exactly located in the promising region in valuation terms, in detriment of the existence of another significant area, in occupation terms, is of its plain pilot. This space configuration excited the interest in investigating the ways that had generated it, leaving of the hypothesis of that the instruments legislators of the urban planning of the city had been vectors of the space segregation in the interior of the urban mesh, segregation this tying with the social exclusion, seen the differentiation between the planning and the occupation of the basic plan and that one of the quarters Satellites Aurenys and Taquaralto. These initial comments had motivated the development of the research, that had as objective to analyze the process of production and occupation of the urban space of the city of Palms. The secular clipping was delimited from the foundation of the city in the year of 1990 until the current days. You arrive in port them theoretical were they had guided in authors as CASTELLS (1983), LEFEBVRE (1991), LOJKINE (1997), HARVEY (2005) VILLAÇA (1989), CORREA (1997) among others, that they had been dedicated to the quarrel of the urbanization, the urban planning and the partner-space segregation. One observed in Palms, capital planned under the modernista optics, equal problems to the found ones in cities with older descriptions of urbanization. In the capital of the Tocantins the partner-space segregation was unchained since that the populations with favored partner-economic characteristics less if had established in the distant areas of the city with the aggravating one of the public power to collaborate for the consolidation and of this picture, from actions that had directed the growth of the city for an other people's route to the planned one. Finally, the research aimed at to contribute for the quarrels on the urban planning and the paper of the urbanistic instruments in the aggravation of the process of partner-space segregation.

Words - key: Palmas (TO), urbanization, urban planning, partner-space segregation

1 INTRODUÇÃO

A ocupação e expansão do espaço urbano sob o comando do modo capitalista de produção, conduziram a sociedade a consumir não apenas produtos, mas também a terra urbana, que se tornou mercadoria para os detentores do capital. Surge, então, um enorme contingente populacional sem acesso a essa mercadoria, principalmente nos países da América Latina, África e Ásia. O espaço urbano tornou-se assim, instrumento da desigualdade social.

Nesse sentido, a atual condição de crescimento capitalista criou uma forma específica de organização do espaço, com a finalidade de reproduzir as relações econômicas, sociais e políticas, perpetuando e favorecendo o crescimento capitalista e suas distorções.

Santos (2004) discute esta questão, considerando que ao mesmo tempo em que o espaço tornou-se global com a mundialização da sociedade, sua utilização é reservada aos que detêm o capital em seus diversos tipos e modalidades, reforçando a noção de propriedade privada de um bem que é coletivo. Assim, o espaço transforma-se em mercadoria, que se converte numa variedade de especulações de ordem econômica, ideológica, política, em conjunto ou isoladamente.

O mesmo viés de análise repercute nas considerações de Pereira (2004), que considera a produção capitalista da cidade como transformadora da propriedade imobiliária em mercadoria.

os diferentes valores (traduzidos em preço) assumidos pelas áreas urbanas implicam em uma distribuição espacial da população de acordo com a capacidade desta em arcar com os custos de localizações específicas. Essa é a razão da existência na cidade de áreas onde predominam grupos sociais homogêneos, sob o ponto de vista da renda. As áreas mais bem localizadas, e portanto, mais caras, são ocupadas pela população de maior renda, restando à parcela de menor poder aquisitivo a ocupação das áreas de menor preço, geralmente com restrita acessibilidade a bens e serviços urbanos. (PEREIRA, 2004, p. 78)

As afirmações anteriores revelam um quadro geral do espaço urbano brasileiro, que é o lugar de vivência da sociedade urbana e que traz consigo inúmeros problemas de desigualdade social e espacial é, também, o lugar de usos políticos, abriga os interesses econômicos e sofre profundamente com os problemas ambientais.

Conforme Santos (2005, p.105), em maior ou menor grau de diferença e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas, "... em todas elas, problemas como os do desemprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências...".

É fato também, que na história do planejamento urbano brasileiro desenvolveram-se planos que, de modo geral, não conseguiram constituir efetivas ferramentas para o fortalecimento da gestão territorial e urbana e, ainda, aprofundaram o modelo urbanístico perverso de cidades excludentes e segregadas.

Nesse sentido, é impactante e instigante se deparar com Palmas, capital do Estado do Tocantins, planejada e recém construída, com problemas iguais aos citados por Santos (2005) e encontrados em cidades com históricos de urbanização muito mais antigos. Chama a atenção o fato de haver grandes vazios urbanos em áreas planejadas e valorizadas do Plano Básico em oposição a uma intensa ocupação populacional regular e irregular fora do mesmo.

Revelam-se, ainda, as dimensões conferidas ao chamado Plano Básico a partir do qual a cidade foi estruturada, que apesar de sua superestruturação, ou seja de suas grandes dimensões, não abrigou toda a população da cidade. Sobre este "fenômeno" Santos (2005) chama atenção para o fato de que ao mesmo tempo em que atenuam-se as macrocefalias, desenvolvem-se cidades que adotam um modelo geográfico de crescimento espraiado, ou seja, com uma extensão desmedida que promove e resulta especulação. No caso de Palmas, o planejamento primou por esta configuração.

Essas observações iniciais motivam o desenvolvimento da presente pesquisa, que tem como objeto de estudo o espaço urbano do município de Palmas, cidade concebida por meio de planejamento urbano, pautado em instrumentos urbanísticos. No intuito de compreender o processo de criação e ocupação, o recorte temporal será delimitado a partir da fundação do município, 1º de janeiro de 1990, até o presente.

Após a criação do município e de sua sede urbana, o plano urbanístico de Palmas foi consolidado por meio de um conjunto de leis aprovadas pela Câmara de Vereadores, que delinearão a política urbana municipal, leis estas inspiradas nas Constituições Federal e Estadual.

A estratégia de implantação do plano previu uma expansão controlada da urbanização. De acordo com a abertura do sistema viário básico, as áreas seriam progressivamente implantadas como módulos, conforme a demanda por espaços exigidos pelo ritmo do crescimento urbano.

Entretanto, essa estratégia foi rompida pela pressão do mercado imobiliário pois “os mecanismos de formação do preço e de acesso a terra dirigiram boa parte da demanda por moradia sobretudo para os bairros-satélites de Taquaralto e dos Aurenys, situados fora da área do plano básico.” (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE PALMAS, 2002, p.16)

Todavia, estes loteamentos foram projetados sem definição do macro desenho e não se integram às principais vias e, por isso, a malha resultante é fisicamente desarticulada e não é eficiente para o exercício das funções urbanas. Além disso, “tratam-se de áreas da cidade onde os níveis de pobreza, desemprego e dependência dos serviços e equipamentos públicos são elevados...” (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE PALMAS, 2002, p.17).

Por outro lado, esse processo implicou uma baixa densidade na ocupação do solo do Plano Básico, não atendendo ao objetivo inicial de controlar e organizar a urbanização. Segundo o Instituto de Planejamento de Palmas, depois de aberto o sistema viário as quadras seriam ocupadas como módulos, conforme a demanda, a fim de aproveitar as infra-estruturas de serviços públicos.

O interesse em investigar esse processo parte, então, da hipótese de que os instrumentos legitimadores do planejamento urbano do município foram vetores da segregação espacial no interior da malha urbana, segregação esta vinculada à exclusão social, tendo em vista a diferenciação entre o planejamento e a ocupação do Plano Básico e dos Bairros Satélites, situados além do Plano Básico.

Diante de tais considerações verificou-se a relevância de analisar o processo de produção e ocupação do espaço urbano do município de Palmas com os seguintes objetivos específicos:

- compreender a função do poder público e dos instrumentos legais no planejamento da cidade e seu papel na segregação sócio-espacial;
- apreender qual a concepção de urbanismo que permeou o planejamento do município;
- identificar a eficácia do modelo idealizado, sua aptidão para possibilitar a democratização do espaço urbano e seus efeitos.

Assim, o desenvolvimento da presente pesquisa justifica-se pela necessidade de discutir a configuração urbana de Palmas, que apesar de sua jovialidade, apresenta inúmeros problemas, que como na maioria das cidades resultam da atuação do modelo de desenvolvimento econômico vigente, com o agravante de ser o poder público o principal promotor e gestor urbano.

O estudo pauta-se na abordagem estruturalista, visto que na Geografia, particularmente no Brasil, esta abordagem se desenvolveu atrelada ao viés marxista. Segundo Santos (1996, p. 151), “o enfoque estrutural interessa pelas proporções entre as variáveis, que dão como resultado uma situação tal qual ele é e permite falar de sua estrutura atual [...] a estrutura espacial é também, o passado no presente.” A estrutura funcionaria de acordo com a atualidade, mas seria possível, no decurso da mesma encontrar o passado.

Ao se dedicar a análise das estruturas Santos (1985, p.18), entende que se “a preocupação é com as estruturas, sabemos que se essa noção de predicado é aliada a cada elemento (aqui subestrutura), sabemos, antes, que sua real definição depende sempre de uma estrutura mais ampla, na qual aquela se insere.” Assim, o espaço como sistema de estruturas se apresentaria como um todo, porém antes deveria ser fragmentado e analisado para voltar a ser uma totalidade novamente.

O espaço, definido por Santos (1997, p.18) “como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” é dotado de categorias analíticas internas, que permitem refletir seu conteúdo existencial.

De acordo com a proposta de Santos (1997) os sistemas de objetos e os sistemas de ações formadores do espaço, não podem ser tomados separadamente, ao contrário, os sistemas de objetos não se dão sem os sistemas de ações, assim como os sistemas de ações não se realizam sem os sistemas de objetos. É por meio da interação entre os objetos e as ações que o espaço se dinamiza e se transforma.

Para caminhar entre o que foi planejado e o que foi efetivamente colocado em prática, e para obter parâmetros que permitissem analisar se a cidade é permeada pelo processo de segregação sócio-espacial a operacionalização da pesquisa ocorreu por meio das etapas descritas a seguir.

Primeiramente, buscou-se o referencial teórico em textos, principalmente de autores que discutem a temática urbana, dentre outros, CASTELLS (1983), LEFEBVRE (1991), LOJKINE (1997), HARVEY (2005) VILLAÇA (1989), CORREA (1997), a fim de obter o embasamento teórico para alicerçar as análises.

Para elucidar o processo compreendido entre a concepção, o planejamento e a atual configuração sócio-espacial da cidade de Palmas coletou-se dados em fontes secundárias, ou seja, em documentos principalmente aqueles fornecidos pelos órgãos de pesquisa dos Governos como: IBGE, com os dados do censo; Secretária de Planejamento e Meio Ambiente do Estado do Tocantins (SEPLAN) com dados sobre o Estado e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e habitação (SEDUH) do município, que disponibiliza as Leis Urbanísticas, os projetos de concepção da cidade e estudos relativos ao desenvolvimento urbano de Palmas. Outro recurso utilizado foram as consultas bibliográficas, referentes ao movimento de criação do Estado do Tocantins e ao planejamento da capital. Além disso, foram elaborados mapas utilizando o software Microstation, e para visualizar a atual configuração do Plano Básico e dos Bairros Satélites observou-se fotografias aéreas, denominadas como ortofotos, na escala 1:8.000, mapas disponibilizados pelo SIG Palmas, no site da Prefeitura e imagens disponibilizadas no site Google Earth.

A obtenção dos resultados se realizou por meio de análises comparativas, que ocorreram em duas etapas. Primeiro a comparação se efetivou entre as vertentes urbanísticas que pautaram o planejamento da cidade e os projetos de concepção, as fotos obtidas no trabalho de campo demonstram os resultados. Para efetivar a segunda etapa recorreu-se aos estudos realizados pela prefeitura, em seguida utilizou-se a base de informações por setor censitário, do censo demográfico 2000 realizado pelo IBGE. Os dados foram obtidos em arquivo digital (CD-ROM) por meio do Sistema de Recuperação de Informações Georreferenciadas (ESTATCART), que disponibiliza dados referentes aos setores urbanos com resultados do universo para domicílios, instrução, pessoas e responsável. De posse das tabelas geradas analisou-se os dados referentes aos domicílios, instrução e responsável pelo domicílio, tal procedimento é justificado no capítulo 4, em separado para o Plano Básico e para os Bairros Satélites, a fim de construir novas tabelas que permitissem a comparação entre as duas áreas. Para constatar as diferenças introduziu-se fotos e ortofotos que denotam as duas realidades e recorreu-se a imagem de satélite CBRES, que permitiu visualizar tanto o Plano Básico, quanto os Bairros Satélites.

Além disso, foram realizadas entrevistas estruturadas com oito representantes dos moradores dos Bairros Satélites, com um informante da

Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura, com um dos arquitetos do Grupo Quatro, empresa responsável pelo planejamento da capital, com dois representantes de empreendimentos imobiliários em Palmas, a primeira com um corretor imobiliário e a segunda com um informante do Grupo Orla, empresa atuante na comercialização de terra urbana em Palmas, assim as entrevistas, aliadas a consulta em fontes bibliográficas, contribuíram para a realização das análises e conclusões. Por fim, diante da realidade constatada em campo recorreu-se ao site do Governo do Estado, para acessar o Projeto Orla e a LEI de criação, para explicar o caso particular do Jardim Taquari que esteve inserido nas comparações realizadas por meio da base de dados do IBGE.

Como resultado de tais procedimentos a presente pesquisa estruturou-se por meio de três capítulos. O primeiro reúne reflexões acerca das vertentes urbanísticas que alicerçaram o planejamento urbano, principalmente a partir do século XX, analisando a interferência do poder público e do capital privado no planejamento e no processo de urbanização e reunindo discussões sobre o resultado destas ações no espaço urbano, no que se refere a segregação sócio-espacial.

O capítulo seguinte apresenta o resgate histórico sobre a ocupação e desmembramento do Estado do Tocantins e a conseqüente fundação da capital, apresenta, também, a configuração sócio-espacial do Estado e da capital. Em seguida, analisam-se as correntes urbanísticas que nortearam o planejamento e a estruturação do espaço urbano de Palmas.

O terceiro capítulo analisa os resultados obtidos, abordando o modo como as vertentes influíram na concepção e na construção da cidade, denotando as diferenças entre a ocupação no Plano Básico e nos Bairros Satélites e salientando as ações do Poder Público como o principal estruturador do espaço urbano da capital do Tocantins.

Finalmente, espera-se com essa dissertação contribuir para as discussões sobre o planejamento urbano e o papel dos instrumentos urbanísticos no agravamento do processo de segregação sócio-espacial. Pretende-se que o trabalho possa ser utilizado como fonte para novos questionamentos e para pesquisas posteriores, visto que o recém criado município configura-se como um amplo campo de análise em pesquisas geográficas, que contribuam para o seu desenvolvimento e compreensão das ações que engendraram sua configuração sócio-espacial.

2 APORTES TEÓRICOS PRA COMPREENDER O PLANEJAMENTO URBANO E O FENÔMENO DA SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

Para Harvey (2005, p.165) uma cidade pode ser considerada "... tanto produto como condição dos processos sociais de transformação em andamento, na fase mais recente do desenvolvimento capitalista". Desta forma, como produto a cidade é moldada pela ação dos habitantes, do poder público e do capital privado, como condição ela reflete os processos sociais desencadeados por essas ações.

A cidade, portanto, é o lugar de múltiplas relações entre forças políticas, econômicas e sociais. Quando se produz uma cidade, concebendo-a desde seu marco inicial, estas forças interferem no planejamento e na sua construção, juntamente com a concepção urbanística, delimitando seu traçado e seu futuro desenvolvimento. Entretanto, seu desenvolvimento pode seguir rumos alheios ao planejado.

Diante destes pressupostos e para fundamentar análise do espaço urbano de Palmas, faz-se necessário buscar alicerce nas discussões teóricas. Assim, é apropriado investigar as reflexões sobre as correntes urbanísticas, que pautam o planejamento urbano, a interferência do poder público e privado no espaço urbano e suas implicações, principalmente no que diz respeito a segregação das populações pobres, tentando compreender qual o lugar dessas populações no contexto de cidades planejadas

2.1 O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS PRINCIPAIS CORRENTES DE PENSAMENTO

Com a consolidação da sociedade urbano-industrial e do progresso técnico científico nas primeiras décadas do século XX, emergiram as preocupações com o planejamento das cidades, visto que atrelados ao processo vieram os problemas relacionados às condições de habitação, crescimento demográfico, questões ambientais, segregação sócio-espacial, circulação, entre outros.

Erigeram-se, então, correntes no urbanismo com a finalidade de sanar esses problemas e planejar o futuro das cidades. Segundo Lefebvre (1991, p.22), "no século XIX e, sobretudo no século XX, toma forma a racionalidade organizadora, operacional nos diversos degraus da realidade social." Essa racionalidade analisava

metodicamente os elementos objetivando finalidades específicas de acordo com suas concepções.

Desta forma, na reflexão urbanística existiriam tendências referenciáveis ao que o autor denominou racionalismo operacional, essas tendências poderiam se firmar contra ou a favor do mesmo, mas fariam parte de uma mesma estratégia global. O autor distinguiu, então, três tipos de urbanismo:

O **urbanismo dos homens de boa vontade**, atrelado ao humanismo clássico e liberal. Neste, os humanistas comportam-se como médicos da sociedade ao mesmo tempo em que criam novas relações sociais. Essa tradição resultaria em um formalismo, que seria um modelo sem conteúdo e sentido, ou em um estetismo, adotando modelos antigos pela sua beleza. (LEFEBVRE, 1991, p. 23-24)

O **urbanismo dos administradores** ligados ao setor público, que se pretende científico, mas tende a negligenciar o fator humano. *“Mas não se concebe tanto uma vida urbana a partir das informações sobre a sociedade quanto uma centralização urbana que disponha das informações fornecidas pelas ciências sociais.”* (idem, 1991, p. 24-25)

O **urbanismo dos promotores de vendas**, que o concebem para o mercado, visando o lucro, vendendo o próprio urbanismo, que se torna valor de troca. (idem, 1991, p. 25)

Para Lefebvre, as vertentes apresentadas fazem parte de um sistema unitário, em que uns colocam em prática a ideologia da sociedade de consumo, outros edificam centros de decisão e poder, mas todos convergem para projetos de dominação. Ocorre então “... uma exploração apurada das pessoas, ao mesmo tempo como produtores, como consumidores de produtos, como consumidores de espaço.” (idem, 1991, p. 25)

Outra contribuição para a compreensão dos preceitos que regem o planejamento urbano é apresentada por Campos Filho (1989). O autor discute as vertentes urbanistas que permearam o planejamento e os estudos referentes ao espaço urbano a partir do final do século XIX, e que se desenvolveram principalmente na Europa e Estados Unidos. Conforme o autor, as correntes são as seguintes:

- **Urbanismo técnico-setorial**, iniciado no final do século XIX, tinha como proposta constituir um instrumento técnico a fim de melhorar e racionalizar a organização do

espaço urbano e de suas qualidades estéticas. Entretanto, as qualidades visuais estavam totalmente desvinculadas de qualquer organização social, ou seja, o visual predominava em detrimento de uma organização voltada para a sociedade.

A partir dos objetivos iniciais ações e práticas teóricas foram desenvolvidas na Europa e nos Estados Unidos, enfocando principalmente as condições sanitárias dos bairros e casas. Realizaram-se obras de infra-estrutura urbana e saneamento e firmou-se uma legislação urbanística voltada para a qualidade de vida e ambiental, para o uso, ocupação e parcelamento do solo e para as políticas de transporte.

- **Urbanismo estético-viário** se desenvolveu simultaneamente e em seguida ao urbanismo técnico-setorial e preconizava a construção de grandes espaços centrais, que abrigavam em seu entorno grandes avenidas e edificações.

- **Urbanismo globalizante e político** propunha mudanças radicais na estrutura social e política, além da organização da sociedade no espaço geográfico. Pensadores como Saint-Simon, Owen e Fourier, socialistas utópicos, posicionaram-se contra a industrialização e priorizavam a reordenação da sociedade em pequenas comunas com uma organização basicamente artesanal. Mas, a medida que as propostas utópicas tornavam-se inviáveis surgiam adaptações, dentre elas a de Ebenezer Howard com as cidades-jardins.

As *cidades-jardins* deveriam combinar a propriedade coletiva da terra com uma produção industrial e agrícola em pequena escala, que ocorreria numa cidade de 32 mil habitantes, que seria o modelo universal contra os males causados pela industrialização. Atrelado à proposta das cidades-jardins estariam as unidades de vizinhança, que para Campos Filho (1989, p.90) foi a solução encontrada pelos urbanistas globalizantes para paralisar o crescimento urbano dividindo "... as grandes cidades em unidades de vizinhança, pensadas como cidades completas, as pequenas ou tão pequenas quanto possível, cidades-jardins".

Assim, essas duas visões do urbanismo: "a técnico-setorial, fruto da ação prática governamental sobre as cidades e a globalizante, política, teorizadora e reformuladora das instituições sociais", (CAMPOS FILHO, 1989, p.11) contribuíram para o surgimento do moderno planejamento das cidades, após o início da Revolução Industrial.

- **Urbanismo racionalista-progressista** teve em Le Corbusier seu maior representante, propondo uma arquitetura e um urbanismo dos grandes centros urbanos e do industrialismo, em que combinava áreas verdes e edificações verticais,

visando uma alta densidade urbana, que diminuiria os custos com a urbanização pela menor extensão da infra-estrutura e equipamentos urbanos. No Brasil, Brasília constituiu-se num fruto indireto desta corrente, através do intermédio do urbanista Lúcio Costa.

- **Análise sistêmica** ocorreu dentro da vertente técnico-setorial, buscando relacionar as partes do todo, ao contrário de analisar isoladamente os fatores causadores de problemas sociais. Este tipo de análise avançou no planejamento dos transportes urbanos, embora tenha dado preferência a totalidades muito particularizadas, resultando em uma análise bastante parcial.

- **Urbanismo científico** teve como autores principais Engels e Marx, que elaboraram conceitos que permitiram discutir o processo de formação e desenvolvimento do espaço urbano a partir de um ângulo sócio-político global e estrutural.

Paralela a esta corrente, e sofrendo influência da mesma, surge uma corrente de análise sistemática e científica das questões urbanas, com análises descritivas “tanto ao nível de formação de rede de cidade no território, como o conceito de pólos de desenvolvimento (Perroux) e a teoria dos lugares centrais (Christaller), quanto ao nível intra-urbano, do processo de estruturação do espaço interno das cidades...” (CAMPOS FILHO, 1989, p.14).

- **Escola de Chicago** constituiu-se como uma forma de analisar e compreender as cidades como sistemas ecológicos humanos, semelhantes aos sistemas de interação entre seres vivos e meio ambiente e a competição pela sobrevivência. Os urbanistas desta escola dedicaram-se a descrições das transformações de caráter espacial em detrimento das de caráter social e a conhecer as forças não econômicas que trabalham para formar a cultura das cidades.

- **Urbanismo político não globalizante** nasceu a partir das divergências entre os técnicos e políticos e se opunha as práticas técnicas setoriais, desenvolvido nos Estados Unidos da América, se dedicou a análise da evolução das relações das estruturas administrativas municipais com as estatais e federais na disputa por recursos públicos destinados a resolução dos problemas urbanos.

- **Urbanismo com enfoque estrutural** privilegiou a análise dos interesses imobiliários com ênfase nos interesses do capital no nível interno das cidades e teve como estudiosos mais representativos Harvey, Lojkine, Topalov, Preteceille, Lipietz, Castells entre outros. No que se refere ao planejamento urbano esta vertente sinalizava para o papel estruturante do sistema viário como gerador de renda.

Dentre as correntes apresentadas por Campos Filho (1989) destaca-se a racionalista-progressista, também denominada modernista, que influenciou agências e órgãos governamentais de planejamento, e conforme será discutido no capítulo 3, teve papel decisivo na construção da capital do estado do Tocantins.

Harvey (2002) elaborou reflexões importantes sobre o modernismo e suas manifestações nas artes, literatura, arquitetura e planejamento. Para o autor é possível dividir o projeto modernista em fases, a inicial que entra em foco no século XVII e se estende até o período anterior a Primeira Guerra mundial, a do período entre guerras e a do período de reconstrução, pós Segunda Guerra Mundial.

Na primeira fase o modernismo foi fascinado pelas novas técnicas, pelo movimento e pelo sistema fabril, gerando inúmeras propostas estéticas “que iam da negação à especulação sobre possibilidades utópicas, passando pela imitação.”(HARVEY, 2002, p.32)

A crescente urbanização e os problemas decorrentes fizeram florescer o modernismo, conforme Harvey (2002, p.34), “o Modernismo era ‘uma arte das cidades’...”. Desta forma, como uma reação profunda à crise e ao congestionamento urbano, surgiram propostas para renovar o espaço urbano.

Para Harvey (2002, p.35) verificou-se uma forte cadeia de conexões desde a reformulação de Paris nos anos 1860 por Haussmann, passando pelas propostas de Ebenezer Howard (1898), de Daniel Burnham (1893, 1907), de Garnier (1903), Camilo Sitte e Otto Wagner, de Le Corbusier (1924) de Frank Lloyd Wright (1935), até os esforços de renovação urbana realizados nas décadas de 1950 e 1960 no alto modernismo.

No período entre guerras o modernismo assumiu uma forte tendência positivista que, segundo Harvey (2002, p.39) se intensificou com os esforços do Circulo de Viena e com a elaboração da Carta de Atenas. Neste período, chamado pelo autor de “heróico”, as cidades e casas foram livremente concebidas como “máquinas nas quais viver”.

O alto modernismo, caracterizado pelo período posterior a Segunda Guerra Mundial, consolidou as idéias do CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna), de Le Corbusier e de Mies van der Rohe, que primavam pela revitalização das cidades envelhecidas ou destruídas pela guerra. Neste contexto, “reorganizar sistemas de transporte, construir fábricas, hospitais, escolas, obras públicas de todos os tipos e [...] habitações para uma classe trabalhadora inquieta” (HARVEY,

2002, p. 42) eram os preceitos seguidos pelo modernismo, que na arquitetura e no planejamento se caracterizou pela predileção por espaços maciços, pela uniformidade e pelos traçados retilíneos.

Assim, sob o viés do urbanismo racionalista e diante do agravamento dos problemas urbanos, organizou-se o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, que gerou a Carta de Atenas. Os fundamentos preconizados nesta Carta influenciaram por décadas tudo o que se referiu às políticas urbanas, fazendo-se necessário discuti-los.

De acordo com Costa (2001, p.47), "... em 1933 os arquitetos do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna elaboraram um documento padrão denominado Carta de Atenas [...] [e] quase tudo o que foi construído nos 50 anos posteriores a este documento corresponde, com maior ou menor fidelidade, aos seus ideais...".

Para a realização do referido Congresso elaborou-se estudo em trinta e três cidades na Europa e nos Estados Unidos. Através deste estudo, concluiu-se que outrora as cidades tornaram-se desumanas, não correspondendo a sua função primordial de abrigar bem os homens, visto que estavam subjugadas aos interesses da iniciativa privada. (CARTA DE ATENAS, 1933) A Carta de Atenas constituiu-se, então, como um documento que apontou os problemas e propôs soluções inerentes a estas cidades, principalmente no que se referia as funções-chave do urbanismo.

As funções, de acordo com a Carta eram as seguintes: assegurar aos homens moradias saudáveis, ou seja, locais que assegurassem espaço, ar puro e sol; organizar os locais de trabalho; prever as instalações necessárias à boa utilização das horas livres e estabelecer contato entre as diversas organizações através de uma rede circulatória. Enfim, conforme o item setenta e sete da Carta, **habitar, trabalhar, recrear e circular** conformaram-se como as chaves do Urbanismo Moderno. (CARTA DE ATENAS, 1933)

Conforme a Carta de Atenas (1933), a fim de que o Urbanismo Moderno atendesse aos referidos preceitos as cidades deveriam ser planejadas de acordo com sua configuração geográfica, com o zoneamento, pautado nas funções-chave, com a sua região de influência e, principalmente, com o planejamento de todos estes aspectos. Destacava-se, ainda, a função da arquitetura como alicerce para o planejamento.

Embora, tenha criticado os modelos de cidades existentes e tenha apontado soluções, a Carta de Atenas contribuiu para que se construísse cidades funcionalistas e segregadas. Conforme Marisco (2003), a Carta de Atenas foi legitimadora do urbanismo modernista ou funcionalista e em sua trajetória de divulgação serviu como modelo para a maior parte dos países em suas políticas urbanas. Contudo, o modelo propagado resultou em uma nítida especialização funcional das cidades, configurando o princípio das cidades construídas.

Assim, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, os planos oficiais foram colocados em exercício por meio de leis. A elaboração dos planos visava praticar medidas que exerceriam um efeito considerável nas cidades entre elas: a unidade de vizinhança e o zoneamento de áreas. (COSTA, 2001)

Todavia, as contradições e as desigualdades sócio-econômicas não foram resolvidas, pois a preocupação maior era com a funcionalidade, a paisagem urbana se conformava através de cruzamento em T, ruas largas, zoneamento, unidades de vizinhança, ou seja, modernidade. (COSTA, 2001).

Ferrari Junior (2004, p.16), ao analisar a organização das cidades a partir da segunda metade do século XX, afirma que

... reconheceremos que a imagem de cidade ordenada, controlada, domesticável e planejável, apenas aguardando para ser cientificamente analisada e revelar suas leis, se moveu gradualmente para uma imagem de ambiente perverso, indomável, controlado por tensões sociais.

Denota-se, então, que as correntes urbanísticas, que pautaram o planejamento urbano visavam sanar os problemas e planejar o futuro das cidades, entretanto as mesmas ainda são palco dos problemas apontados no início deste capítulo. Faz-se necessário analisar, então, os rumos tomados pelo planejamento e a repercussão destas correntes no Brasil, a fim de gerar subsídios para compreender o processo de planejamento da cidade de Palmas, objeto deste estudo.

2.1.1 As repercussões dos ideais do urbanismo modernista no Brasil

No Brasil, a partir do início do século XX, aglomeração populacional nas cidades e o conseqüente surgimento dos problemas urbanos foram impulsionados por fatores como: a agricultura cafeeira que gerou o aumento do comércio internacional, trazendo as oligarquias para as cidades; as migrações internas e

externas, geradas inicialmente pela libertação dos escravos e pela chegada de imigrantes europeus; o processo de industrialização e a migração campo cidade. (COSTA, 2001)

O planejamento das cidades seguiu as tendências internacionais e foram introduzidas intervenções urbanas com reformas que visavam a identidade com o estilo europeu, enfatizavam o higienismo e o embelezamento, mas que geravam a exclusão social, pois priorizavam a estética. (COSTA, 2001)

Conforme Campos Filho (1988, p.34), no final do século XIX e início do século XX atuaram no Brasil o urbanismo inglês consubstanciado por Ebenezer Howard com a proposta das cidades-jardins, o urbanismo cívico-embelezador e o urbanismo sanitarista, que visava garantir a saúde ambiental no espaço urbano assolado por epidemias e pestes.

Com o crescimento das cidades direcionou-se o planejamento para os meios de circulação, dando ênfase para o sistema viário e de transportes a fim de abrigar os fluxos de mercadorias e pessoas no espaço urbano. A massa trabalhadora por sua vez se alocava nas periferias.

Até o final da década de 1950 foram planejadas cidades como Belo Horizonte, Volta Redonda, Goiânia, Londrina e Brasília, que se configuravam como modelos ideais e uniam a filosofia, a sociologia e a política com a prancheta. (SANTOS, 1988, p.42)

Os planos propostos desprezavam as vocações das cidades e se direcionavam as razões materiais de produção e “as facilidades de consumo coletivo urbanístico foram oferecidas de forma tão parca e concentrada que viraram privilégios distintivos”.(idem, 1988, p.42)

A partir deste período o país se modernizou com a industrialização, mecanização e urbanização, por outro lado as cidades passaram a receber grandes contingentes populacionais aumentando as tensões e conflitos urbanos.

Com o golpe militar em 1964 e, sobretudo a partir da década de 1970, os planos diretores se multiplicaram, mas não garantiram um rumo adequado para o crescimento das cidades. A aplicação destes planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades de grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais

abandonadas. Inúmeros estudos e planos diretores tiveram as gavetas como destino. (CADERNO MCIDADES, 2004, p.10)

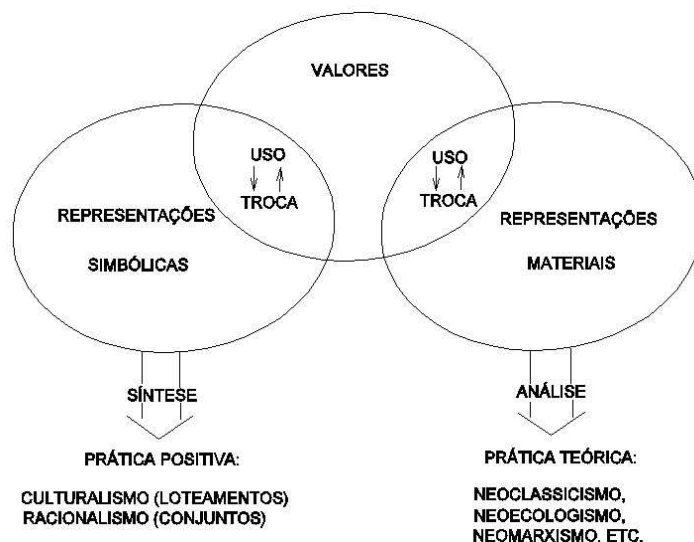
Vigorava uma concepção de planejamento urbano idealizadora de um projeto de cidade do futuro, em que o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado seria executado ano após ano até chegar a um produto final, ou seja, o modelo de cidade desejada. Para efetivar os procedimentos “o ponto de partida era a definição de padrões adequados ou aceitáveis de organização do espaço físico, que se consubstanciavam em uma série de investimentos públicos e numa legislação de uso e ocupação do solo condizente com o modelo adotado.”(BRASIL, 2005, p. 38)

Segundo Marisco (2003, p.4) na “década de 1970, houve no país uma verdadeira banalização do planejamento e de planos diretores como instrumentos principais que iriam resolver os problemas urbanos.”

Para Santos (1988), o urbanismo racionalista e o culturalista alicerçaram o planejamento urbano no Brasil até a década de 1970. O urbanismo culturalista foi abarcado pela iniciativa privada, que se inseriu nos programas de renovação dos grandes centros, promovidos pelo governo. Os conceitos do urbanismo racionalista pautaram as intervenções do Estado e “os governos locais e estaduais, bem como a união, adotaram o modernismo progressista como seu estilo oficial. Aqui se pode estabelecer uma correlação óbvia com o ‘desenvolvimento’, proposto como programa nacional que vai desembocar em Brasília.” (SANTOS, 1988, 43)

Entretanto, os projetos implantados perderam sua eficácia e, seguindo a tendência europeia e americana, os responsáveis pelo planejamento e estudiosos recorreram a práticas teóricas pautadas no ecologismo, morfologismo, economicismo neoclássico e neomarxismo. Os métodos de ação e os planos concretos, contudo, não foram alterados e os planejadores continuaram utilizando os mesmo modelos, ao mesmo tempo em que aderiam às correntes críticas. (idem, 1988, p. 44)

Surge, então, um dilema entre dois extremos em que “de um lado estão ANÁLISES que não querem ou não conseguem interferir nas práticas urbanas cotidianas. De outro estão SÍNTESES impostas como corpos estranhos à vida real das cidades que não alcançam decompor em seus elementos e mecanismos fundamentais.” (idem, 1988, p. 44). Esta configuração gerou, então, espaços urbanos e arquitetônicos construídos sobre representações artificialmente separadas, que para Santos permitiram gerar o seguinte esquema:



ELABORADO POR: SANTOS (1988, p.45)

Tanto os urbanistas das vertentes culturalista e racionalista, quanto as análises dos idealistas basearam-se fundamentalmente nas questões relativas ao uso e ao mercado no espaço urbano. Porém, fosse por meio de síntese ou por meio de análise, as propostas elaboradas foram incapazes de resolver os problemas inerentes a um objeto tão complexo quanto o espaço urbano (idem, 1988, p. 44).

Ao final deste período, mobilizações sociais urbanas e a elaboração da Constituição Federal fomentaram as discussões referentes à gestão das cidades e à reforma urbana. A Constituição Federal de 1988 impôs a obrigatoriedade da implantação de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes e incumbiu o Poder Público Municipal de executar a política de desenvolvimento urbano. Porém, conforme Ferrari Junior (2004, p. 20), este processo não foi além das “intervenções urbanísticas que se preocupavam com estética, ordem e funcionalidade”.

Na década de 1990, de acordo com Marisco (2003), foram difundidas idéias e práticas urbanísticas opostas. De um lado, ocorreu um urbanismo que considerava a cidade sob um ponto de vista gerencial, o espaço urbano, neste caso, sofria ações promovidas pelo setor privado em parceria com o setor público, visando a recuperação de espaços abandonados no intuito de atender determinados segmentos sociais, especialmente o empresarial.

Contrário ao urbanismo tradicional, aplicado até a atualidade, surgiu o urbanismo pautado no viés progressista, traduzido em práticas de planejamento e

gestão urbanos, que privilegiaram a formulação de instrumentos urbanísticos de caráter social e incluyente.

Contudo, no Brasil, sob o viés conservador o urbanismo consolidou-se como “uma forma de pensar a cidade onde os mecanismos e instrumentos de planejamento legitimaram práticas segregadoras, uma vez que há um nítido jogo de interesse na gestão da cidade, beneficiando parcelas do território para determinados segmentos de classe”. (MARISCO, 2003, p.11)

Desta forma, o planejamento urbano no Brasil se legitimou como técnica de controle dos problemas produzidos pela disfunção urbana e como meio para articular o espaço urbano, sob a gerência do poder público, aos interesses privados que primaram por privilegiar as classes abastadas.

2.2 AÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Interessa analisar a urbanização e o planejamento urbano e suas relações com os mecanismos de reprodução do capital, enfocando principalmente a ação do Estado capitalista nas políticas urbanas e o papel desempenhado pelos setores da economia, detentores da renda fundiária.

Lojkine (1997, p.174) ao discutir os limites capitalistas da urbanização, afirma que na relação entre urbanização e acumulação capitalista, a aglomeração urbana se desenvolve “pela tendência constante do capitalismo a diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital”.

No entanto, ao mesmo tempo em que as relações de produção capitalista provocam essa tendência à aglomeração urbana, também “imprimem um tríplice limite a qualquer organização racional, *socializada*, do planejamento urbano”.(LOJKINE, 1997, p.175)

Os limites destacados se referem ao financiamento dos meios de comunicação e de consumo coletivos, à concorrência anárquica entre os diferentes agentes que ocupam ou transformam o espaço urbano e o limite relativo ao papel da renda fundiária no planejamento urbano. (idem, 1997, p.175)

O primeiro limite ocorre porque enquanto os meios de comunicação “... são condições necessárias a reprodução do capital, os meios de consumos coletivos só intervêm no nível de reprodução da força de trabalho...” (idem, 1997, p.183), assim os meios de consumo tornam-se supérfluos para o capital.

O segundo limite torna-se perceptível através do subdesenvolvimento das regiões menos equipadas em infra-estruturas urbanas de um lado, enquanto do outro, ocorre um congestionamento naquelas regiões que já concentram meios de comunicação e consumos coletivos. Além disso, no interior destas últimas ocorrerá o mesmo processo de diferenciação espacial, em que se formarão zonas mais equipadas em detrimento de zonas menos equipadas. (idem, 1997, p.187)

O terceiro limite marca profundamente o desenvolvimento urbano, pois sua manifestação espacial ocorre através do fenômeno da segregação, produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, que são determinados, pela nova divisão social e espacial do trabalho. (idem, 1997, p.188)

A delimitação desses três limites possibilita analisar a procedência da intervenção estatal nas políticas urbanas dos países capitalistas desenvolvidos. Segundo Lojkin (1997, p.191)

a intervenção do Estado capitalista permitiu impedir a curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano. Nos três pontos de crise da urbanização capitalista: o financiamento dos equipamentos urbanos desvalorizados, a coordenação dos diferentes agentes da urbanização e, enfim a contradição entre o valor de uso coletivo do solo e sua fragmentação pela renda fundiária...

Nesta mesma perspectiva, ao analisar a urbanização e ação de seus agentes na América Latina, Paviani (1989, p.27) afirma que “a urbanização aparece como resultante de um processo em que o Estado tem se apresentado como um componente – agente da maior expressão, por sua forte atuação.”

Corrêa (1995, p.12) aponta ainda a interferência, no espaço urbano, dos proprietários dos meios de produção, que são grandes consumidores de espaço, dos proprietários fundiários, dos promotores imobiliários e dos grupos sociais excluídos. Estes últimos atuam, principalmente quando produzem seu próprio espaço na forma de favelas.

Os proprietários fundiários interessados no valor de troca da terra urbana em detrimento do valor de uso, atuam pressionando o Estado na elaboração das leis de zoneamento e uso do solo urbano. Em virtude dessa pressão, as terras pertencentes àqueles de maior poder se valorizam e recebem investimentos públicos em infraestrutura. Por outro lado, aos proprietários de terrenos mal localizados fica a alternativa de destinar suas terras a loteamentos para a população de baixo poder aquisitivo. (CORRÊA, 1995, p.16-19)

Os promotores imobiliários agem nas operações de incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física do imóvel e comercialização ou transformação do capital mercadoria em capital-dinheiro. Aos promotores imobiliários interessa a construção de imóveis ao que Corrêa denomina de demanda solvável, ou seja, às camadas de alta renda da sociedade, enquanto a população de baixa renda é atendida por meio das construções populares. Para atender a essa demanda não-solvável os promotores recorrem ao Estado, a fim de obter crédito, facilidades para desapropriação e crédito para os futuros compradores. (CORRÊA, 1995, p.19-24)

Nesse sentido, Paviani (1989, p.27) considera o processo de urbanização atrelado ao processo "que levou ao poder sucessivas fases da ação política voltada para a elite ou para setores fortes da economia, que através de um empresariado privado e intermediário tem influído decisivamente na aplicação de fundos públicos".

Para Paviani (1989, p.41), a terra urbana no capitalismo é manipulada sob a mesma lógica de qualquer recurso destinado a produção a ao consumo e, esta manipulação se caracteriza como rebatimento da urbanização, produzida pelos mecanismos do modo de produção capitalista e não como um reflexo sobre a urbanização.

Conforme o autor supracitado a ação de agentes modeladores do espaço resulta nas seguintes evidências:

- especulação imobiliária que estoca largas porções de terra à espera de "valorização";
- surgimento de favelas em diferentes pontos das cidades, com segregação das populações pobres para os anéis externos ou para terrenos insalubres, com forte declividades, etc.;
- concentração de equipamentos, serviços e melhores habitações em determinados pontos, com congestão de certas áreas das cidades, mormente os centros, inflacionando o preço da terra e ensejando maciças construções – com o que se agrava a qualidade do ambiente urbano;
- alargamento das fímbrias periféricas das cidades para pontos cada vez mais distantes dos equipamentos básicos, o que agrava as populações mais carentes que aí se fixam por ser a habitação mais barata;
- redução da terra à qualidade de mercadoria, despojada de seu valor social, que, passando de mão em mão, gera ambientes urbanos perfeitamente compatíveis com os mecanismos que os engendram. (PAVIANI, 1989, p.41, 42)

Nesse sentido, Portes e Walton¹ citados por Paviani (1989, p.21) afirmam

em muitos contextos tal é a disparidade das ações dos organismos estatais no meio urbano que torna praticamente inviável a atuação do planejamento.

Por paradoxal que pareça o próprio Estado, com os instrumentos de planejamento urbano, vê-se impotente para uma ação coordenadora, controladora, de alguns de seus próprios segmentos, muitas vezes criados para entender a setores da economia rejeitados ou desinteressantes para os ramos privados. Daí se concluir que, cada vez mais, as questões do planejamento urbano caem no terreno das questões políticas. Desta forma, a urbanização, para ser entendida em seus processos e resultados, deve ser interpretada à luz da análise do controle político e dos mecanismos de acesso ao poder.

Carlos (2003, p.14), analisa a atuação do setor imobiliário considerando-o como um reproduzidor constante da cidade, que a vislumbra em uma relação custo/benefício, reduzindo-a a condição de reprodução econômica em que o valor de troca predomina sobre o valor de uso.

Sob o mesmo foco de análise, Santos (2005, p.105) discute o processo de urbanização corporativa, ou seja, aquela empreendida de acordo com os interesses das grandes firmas, e o uso dos recursos públicos no processo de urbanização, voltados para a expansão capitalista, visto que esses recursos são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais.

Santos (2005, p.106) disserta, ainda, sobre um círculo vicioso que fortalece os centros em detrimento das periferias. Esse círculo vicioso é formado por categorias espaciais, características de uma urbanização corporativa, são elas: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população está última responsável pela geração de um modelo específico de centro-periferia, devido ao tamanho da pobreza e seu componente geográfico. Para o autor, cada uma dessas categorias está atrelada a outra e à medida que se desenvolvem sustentam e alimentam as outras gerando um círculo vicioso.

A especulação imobiliária merece destaque nas explicações de Santos (2005, p.106), segundo o autor, a mesma deriva “da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização”. Os sítios sociais são criados a medida que a sociedade urbana vai modificando os lugares e moldando-os as suas exigências funcionais, tornando esses locais cada vez mais valorizados. O mesmo acontece com os locais de residência, a população detentora da renda, ocupa os locais que atendem seus anseios. Assim, com o decorrer do tempo parcelas da cida-

¹PORTES, A. e Walton, J. *Latin American. The political condition from above and below*. Austin, University of Texas Press, 1976.

de ganham e perdem valor. O autor faz referência, ainda, ao papel do planejamento urbano como introdutor de um elemento de organização para o mecanismo de mercado que permeia o processo de especulação imobiliária.

De acordo com Santos (2005, p.125) a planificação urbana

é voltada para os aspectos da cidade cujo tratamento agrava os problemas em vez de resolvê-los, ainda que, à primeira vista, possa ficar a impressão de resultado positivo. Trata-se de planificação sobretudo técnica, preocupada com aspectos singulares e não com a problemática global, planificação mais voltada para o chamado desenvolvimento econômico, quando o que se necessita é de uma planificação sociopolítica que esteja, de um lado, preocupada com a distribuição dos recursos sociais, e de outro, consagre os instrumentos políticos de controle social capazes de assegurar a cidadania plena. Um plano diretor não pode contentar-se em ser apenas uma disciplina do crescimento físico ou da dotação de serviços, mas deve incluir clara preocupação com a dinâmica global da cidade, buscando orientá-la no interesse das maiorias.

Em outras palavras, pode-se concluir que as necessidades do capital protagonizam e produzem forte influência sobre a modelagem do espaço urbano e, mesmo que existam preocupações com as aspirações populares, o planejamento urbano termina por atender aos interesses do modo de produção capitalista.

As ações do poder público, ainda que delineadas por políticas sociais de combate à pobreza, interferem nos preços do solo urbano e na maior valorização dos espaços providos de equipamentos coletivos, reforçando ainda mais a concentração de renda. Atrelado a esse processo a melhoria do padrão de vida de uma parte da população gera a exclusão da grande maioria, que continua sem a garantia de acesso a serviços e infra-estrutura.

Assim as ações do Estado se associam à dos outros agentes de produção do espaço urbano e, grande parte dessas ações, se realizam em favor dos grupos mais próximos ao poder. O espaço urbano quando manipulado pelos agentes privados tem valor pelo seu aspecto econômico, e todo o aparato de leis, instrumentos e financiamentos públicos, mesmo que destinados à garantir a função social das cidades, acabam por beneficiar ao capital privado.

A configuração sócio-espacial de Palmas denota claramente os pressupostos discutidos até o momento, haja vista as disparidades de ocupação no interior do Plano Básico, e fora dele. No interior existem imensos vazios, destinados a especulação imobiliária, e áreas contempladas com toda a infra-estrutura urbana, enquanto nos bairros localizados fora do Plano Básico ocorre o contrário.

Todavia, a interferência na terra urbana, realizada pelo Estado, não ocorre sem o devido alicerce. Existem leis e instrumentos urbanísticos que permitem ao poder público gerir e planejar o espaço urbano.

Neste sentido, as reflexões de Corrêa (1995, p.24-25) contribuem para as discussões iniciais sobre a legislação urbanística. O autor considera o Estado como um agente social capaz de colocar em prática ações que organizam o espaço urbano capitalista, já que dispõe de um conjunto de instrumentos² que pode empregar neste espaço. Ressalta-se que os instrumentos apontados pelo autor antecedem ao Estatuto da Cidade.

Adiante dos instrumentos relacionados por Corrêa, o Estado Brasileiro dispõe de legislação referente as práticas urbanísticas, que vão desde leis federais, a principiar pela Constituição Federal, até as leis municipais.

Carvalho (2000, p.42) afirma que, no Brasil a partir do século XX a regulação urbana evoluiu segundo um escopo básico de leis e enumera-as, conforme a esfera do poder público responsável pela sua aplicação, as leis são as seguintes:

- Lei do Perímetro Urbano (incluindo área de expansão) - Municipal
- Legislação sobre Parcelamento do solo - Federal, Estadual e Municipal
- Legislação sobre Patrimônio Cultural (Áreas e Prédios) - Federal, Estadual e Municipal (complementar)
- Lei de Zoneamento (ou de uso e ocupação do solo) - Municipal
- Legislação sobre Meio Ambiente - Federal, Estadual e Municipal (complementar)
- Código de posturas - Municipal
- Código Sanitário – Municipal

Além das leis citadas acima, merece destaque o Estatuto da Cidade, sancionado pela Lei 10.257 de 2001. O Estatuto, aprovado após 11 anos de discussões no Congresso Nacional, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal no que concerne às atribuições do Poder Público Municipal e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e firmou-se com a finalidade de

² Estes instrumentos são: direito de desapropriação e precedência na compra de terras; regulamentação e limitação dos preços de terras; regulamentação do uso do solo; limitação da superfície de terra de que cada um pode se apropriar; impostos fundiários e imobiliários, taxação de terrenos livres; mobilização de reservas fundiárias, investimento público na produção do espaço, organização de mecanismos de crédito à habitação e pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como controle de produção e do mercado deste material. (CORRÊA, 1995, p.25)

estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. Delimitou, ainda, em seu artigo 4, os instrumentos da política urbana, relacionados a seguir:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social;
- IV – institutos tributários e financeiros: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- V – institutos jurídicos e políticos: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito;
- VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Destaca-se no Estatuto, a função do Poder Municipal, como agente social organizador do espaço urbano e do plano diretor no planejamento das políticas urbanas. Denota-se a importância conferida à elaboração das leis urbanísticas como o zoneamento e uso do solo, a fim de complementar as disposições da legislação da união e aos instrumentos tributários e financeiros, que devem ser destinados ao desenvolvimento da cidade com a finalidade de assegurar melhores condições aos vários segmentos da sociedade.

Para Pereira (2004, p.88), o Estatuto oferece “aos municípios um conjunto de instrumentos, além de uma concepção de planejamento e gestão urbana participativos, que viabilizam a operacionalização do princípio constitucional da função social da propriedade urbana.” Tal fato, possibilitaria, então, a intervenção sobre o quadro de exclusão social que configura as cidades do Brasil.

Entretanto, conforme a autora, tanto o plano diretor, a lei de zoneamento e uso do solo, quanto os outros instrumentos urbanísticos, contidos no Estatuto já foram colocados em prática, mas não surtiram efeito no controle da renda fundiária, que é a base para a especulação imobiliária.

A própria Lei 10.257 trata dos incentivos e benefícios fiscais financeiros, que na prática são concedidos aos detentores do capital, principalmente quando da implantação de grandes empreendimentos industriais, comerciais ou de infraestrutura.

Neste sentido, Maricato (2003, p.160) critica a aplicação arbitrária da lei, vinculando-a a difícil aplicação do texto, visto que a elaboração do Estatuto da Cidade

remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei.

A autora discute, ainda, a relação entre desigualdade social, segregação territorial e meio ambiente nas metrópoles brasileiras. Destaca o papel da legislação na manutenção do poder e dos privilégios, ao mesmo tempo em que promove e reflete a desigualdade social no espaço urbano.

Segundo Maricato (2003), a produção do espaço urbano reflete a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Assim, “padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem, com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra.” (MARICATO, 2003, p.153)

Desta forma, a legislação urbana surge para atender a estruturação do mercado imobiliário urbano. Com os códigos de postura elaborados no final do século XIX, áreas das cidades ficaram subordinadas ao capital imobiliário e a norma contribuiu ao mesmo tempo, para a ordenação de uma parte da cidade e para a segregação espacial, visto que expulsou a população pobre do centro da cidade.

A relação entre legislação, mercado restrito e exclusão, segundo Maricato (2003, p154), evidencia-se nas metrópoles.

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora cai se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas, ou [...] áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização.)

Os governos municipais seriam, então os responsáveis pelo controle da ocupação nas cidades, já que têm competência constitucional, entretanto, agem com

condescendência em relação a produção ilegal do espaço urbano. Pois, a “lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, demandatária de serviços públicos.” (MARICATO, 2003, p.157)

Denota-se que a população pobre fica relegada, segregada, com acesso restrito, muitas vezes sem usufruir os equipamentos públicos e sem a devida infraestrutura urbana. Faz-se necessário, então, antes de aprofundar as questões relativas a construção e ao planejamento de Palmas, refletir sobre a segregação sócio-espacial, fenômeno inerente as cidades capitalistas e verificado, também, na capital do Tocantins.

Palmas foi planejada no final da década de 1980, ou seja, em um momento em que os problemas referentes a segregação sócio-espacial já haviam se manifestado nas cidades brasileiras. Assim, exatamente por ser planejada, a questão da segregação não poderia existir na cidade ou deveria ser resolvida, principalmente porque havia e ainda existe a possibilidade de realizar discussões entre o poder público, a iniciativa privada, a população e a comunidade acadêmica a fim de sanar os problemas.

Dessa forma, refletir sobre o conceito de segregação sócio-espacial e os mecanismos que a engendram é primordial para compreender a realidade em Palmas.

2.3 SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

O fenômeno da segregação sócio-espacial não resulta de um processo recente, mas têm se agravado com as mudanças econômicas e sociais verificadas com a globalização. Além disso, a segregação não ocorre espontaneamente, ao contrário, ocorre pela ação dos agentes de produção do espaço urbano, dentre estes se destacam o Estado e os detentores da renda fundiária, que atuam em parceria e com a finalidade de atender aos interesses do capital.

Castells (1983, p.210) disserta sobre as diferenças sócio-espaciais no espaço urbano, não utiliza o termo segregação sócio-espacial, mas contribui com as discussões definindo a segregação urbana como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade

social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia.”

Assim, as características das moradias e de sua população seriam a base do tipo e do nível das instalações e das funções que se ligam às residências e, a distribuição destas residências no espaço, produziriam sua diferenciação social, especificando a paisagem urbana.

O autor entende, então, que o espaço residencial seria composto, de um lado, pela interação entre as determinações econômica, política e ideológica e de outro lado, existiria um esforço da segregação, “um transbordamento de seus limites tendenciais ou modificação dos fatores de ocupação do solo, segundo articulação da luta de classes no local de residência...” (CASTELLS, 1983, p.210)

Além disso, o espaço residencial poderia ser entendido em nível dos sujeitos, por meio dos estudos, intitulados pelo autor como *mobilidade residencial*, que se referem aos deslocamentos dos indivíduos nos espaços residenciais já produzidos. Conforme esta perspectiva, os sujeitos circulariam no espaço residencial produzido, seguindo o ciclo de vida ou perda de sua moradia, contudo suas características sociais, que dependeriam da distribuição do produto entre as classes e dos sistemas de relações que as condicionam, permaneceriam as mesmas. A segregação urbana apareceria, nas palavras do autor,

como a expressão, a nível de reprodução da força de trabalho, das relações complexas e mutáveis que determinam suas modalidades. Assim, não há espaço privilegiado antecipadamente, em termos funcionais, sendo o espaço definido e redefinido segundo a conjuntura da dinâmica social. (CASTELLS, 1983, p.223)

Assim sendo, a estrutura do espaço residencial seria determinada, conforme os seguintes níveis: econômico, político-institucional, ideológico e da luta de classes.

Em uma outra vertente de pensamento Lojkine (1997), considera que o Estado intervém no espaço, através do planejamento urbano e de programações urbanas, que se moldam às exigências do capital monopolista. Assim, por meio de políticas urbanas, o Estado atua deliberadamente como agente segregador

... longe de suprimir a contradição entre meios de reprodução do capital e meios de reprodução da força de trabalho, a política urbana vai exacerbá-la, tornando-se um instrumento de seleção e de dissociação sistemática dos diferentes tipos de equipamento urbano, de acordo com seu grau de rentabilidade e de utilidade imediata para o capital [...] Agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes

classes e frações de classe, o Estado monopolista vai portanto refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos. Longe de unificar o aparelho de Estado, a subordinação de sua política à fração monopolista do capital vai, pelo contrário, agravar as fissuras, as contradições entre segmentos estatais, suportes de funções sociais contraditórias. (LOJKINE, 1997, p.193)

Nessa mesma perspectiva, Corrêa (1989, p. 26) considera, a ação estatal marcada pelos conflitos de interesses e pelas alianças entre os diferentes membros da sociedade de classes. Assim, o segmento ou os segmentos de classe que estão no poder são privilegiados, visto que suas demandas sempre são atendidas.

Quando o Estado atua, a fim de criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, gera deliberadamente a segregação residencial e sua fixação. Neste sentido, sua ação pode ser direta e explícita, quando por meio do planejamento, cria, a partir do zero, núcleos urbanos.(CORRÊA, 1989, p. 26-27)

As considerações de Corrêa remetem ao objeto deste estudo, Palmas foi construída a partir do zero sob o comando do Estado, porém permitiu-se que disparidades sociais e econômicas se refletissem no seu espaço urbano.

Por outro lado, Corrêa (1989, p.63) disserta sobre a necessidade da intervenção do Estado, seja de maneira direta ou indireta. A ação indireta realiza-se com o financiamento aos consumidores e às firmas construtoras, ampliando a demanda solvável e viabilizando o processo de acumulação capitalista. A ação direta ocorre quando o próprio Estado constrói habitações para a população de baixa renda.

Entretanto, as intervenções estatais não são eficazes, principalmente nos países pobres, visto que a distribuição de renda não permite a todos o acesso a uma moradia digna. Para Corrêa (1989, p.63), “aqueles que não conseguem se inserir no mercado capitalista de habitação, encontram como alternativa a sublocação de residências deterioradas, a auto-construção na periferia urbana, ou ainda, a construção de barracos em favelas.”

Assim, a população de baixa renda fica subjugada aos trâmites da ação capitalista, sem o devido acesso aos bens coletivos, que deveriam se destinar principalmente a essa camada da sociedade e, quando muito, são agraciados pela ajuda paternalista do Estado. Não é rara a veiculação na mídia de propagandas governistas, sobre a construção de moradias populares.

Santos (2005), apesar de não fazer referência ao termo segregação sócio-espacial, aborda o processo de especulação que engendra a expulsão das populações pobres para espaços desprovidos de infra-estrutura adequada. Nas palavras do autor

o próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer. (SANTOS, 2005, p.123)

Pereira (2004) também apresenta reflexões sobre o processo de exclusão urbana desencadeado pela inacessibilidade das populações sem renda suficiente ao mercado formal de terras. As discussões apontam para a localização desprivilegiada, tanto na distância quanto na disponibilidade de infra-estrutura, das moradias dessa camada da sociedade. A autora analisa, ainda, a ação do mercado imobiliário formal, que não atende as classes de baixa renda e a soluções informais encontradas por essa classe, como a formação de favelas, invasões ou ocupações irregulares.

Aponta, ainda, os fatores determinantes da segregação sócio-espacial no Brasil e denomina este processo como

... a diferenciação dos espaços residenciais de acordo com as características sociais da população predominante em cada um deles [...] no Brasil, entre os fatores determinantes da segregação sócio-espacial destacam-se: crescimento da população urbana; limitação à oferta de terra; restrições ambientais impostas por legislação; novas lógicas para localização de centros comerciais. (PEREIRA, 2004, p.79)

Com isso, a combinação desses fatores produz uma dupla dinâmica, colocando de um lado as elites, que formam guetos ao se instalar em conjuntos residenciais fechados, sejam horizontais ou verticais, em terrenos com amplas áreas livres de lazer; no outro lado, está a população de baixa renda, que se concentra em áreas mal servidas por infra-estrutura e, em geral, irregulares sob o ponto de vista da propriedade da terra. (PEREIRA, 2004, p.79)

Na cidade capitalista a atuação dos promotores imobiliários (detentores da renda fundiária), se efetiva quando criam e reforçam a segregação residencial, principalmente com a construção de habitações populares nos locais longínquos e

desprovidos de equipamentos urbanos. Segundo Corrêa (1989, p. 23-24), sua contribuição se efetiva, na medida em que produzem conjuntos habitacionais populares, em outros setores do espaço, ratificando a segregação.

Ribeiro e Santos Junior (2003), analisam o processo de segregação sócio-espacial à luz das mudanças sócio-econômicas ocorridas com o processo de globalização e o papel das classes médias no processo de auto-segregação.

Os debates sobre os impactos gerados pela globalização e a re-estruturação produtiva nas grandes cidades é marcado, segundo os autores mencionados, pela hipótese do surgimento de uma nova ordem sócio-espacial, em que a cidade exerce um papel inverso, por meio do despontar de uma estrutura social em que vigora uma dualidade entre os ricos e pobres e uma organização do espaço fragmentada. (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2003, p.80)

Os autores continuam, defendendo que a dinâmica urbana além de refletir a estrutura social da sociedade, constitui-se, também, em um mecanismo de reprodução das desigualdades. Além de reproduzir, a estrutura urbana denota as desigualdades no que se refere às diferenças de capacidade que grupos e classes sociais têm ao agir no sentido de disputar os recursos urbanos, ou em outras palavras, na distribuição do poder social.

Ribeiro e Santos Junior (2003, p.85) apontam, ainda, um novo fenômeno, o da estigmatização dos territórios de concentração da pobreza, imposto pela “cultura do medo”, proveniente de um senso comum, promovido pela mídia e por esferas intelectuais e, sobretudo, pela classe média. Este fenômeno resulta em um importante impacto na mudança da ordem sócio-espacial em que ocorre uma crescente proximidade física das classes, combinada a uma forte distância social.

A cidade brasileira é, segundo Ribeiro e Santos Junior (2003, p.87), gerida pelo poder corporativo representado pelo capital imobiliário, empreiteiro, concessionário e patrimonial, principais atores da acumulação urbana. Entretanto, na década de 1990, novas forças sociais representantes de novas frações econômicas atuantes na cidade, contribuem para a reconfiguração do poder corporativo urbano.

A sua principal característica é a construção de acordos estratégicos entre os antigos e os novos interesses da acumulação urbana e a busca de legitimação através do *marketing* urbano, com a utilização da intervenção pública na cidade, abandonando-se, portanto, a política de compromisso como instrumento de integração subordinada das camadas populares. Tem enorme importância nesse processo o comportamento político do segmento

das classes médias, fortemente orientado por preocupações defensivas e separatistas. (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2003, p.87)

Percebe-se, assim, a presença ativa da classe média na política urbana. Para os autores, a classe média, com uma visão distorcida das demandas populares, de um lado, e a conexão dos interesses econômicos dos que lucram com a produção e uso do espaço urbano, de outro, interferem na política da cidade. Aos técnicos do planejamento urbano resta traduzir os interesses da população das favelas, dos loteamentos periféricos, dos cortiços, agraciados com programas sociais destinados ao tratamento dos segmentos carentes passíveis de exclusão. (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2003, p.90)

Os autores identificam um movimento contraditório na sociedade brasileira em que dois modelos estão em disputa, esses modelos são, em suas palavras:

"modelo contratualista" de intervenção pública na política urbana versus o modelo do Estado planejador, produzindo diferentes impactos na ordem poliárquica brasileira e na sua tradução socioespacial. No modelo contratualista haveria a re-edição de uma ideologia participacionista na década de '70 a serviço de uma concepção liberal, afirmando uma política néocorporativa sem a existência de uma esfera pública global da cidade, ao mesmo tempo em que as camadas populares são destituídas da sua capacidade de intervenção na política da cidade. Nessa concepção, a noção de cidadania é substituída pela idéia de clientela-consumidores. O modelo de participação instaurado "faz todos falarem para calar a todos na esfera política", na medida em que a fala agora se estrutura no âmbito da ordem privada de interesses. (RIBEIRO E SANTOS JUNIOR, 2003, p.90)

Conforme as perspectivas analíticas apresentadas, pode-se afirmar que a classe dominante ou algumas de suas frações, isoladamente ou sob o véu do Estado, exercem forte interferência na dinâmica do espaço urbano. Essa interferência se faz através da auto-segregação, visto que as mesmas têm o poder de selecionar as melhores frações do espaço urbano para si e através da "segregação dos outros grupos sociais na medida controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano." (CORRÊA, 1989, p.64)

Dentre os teóricos que abordam a relação entre espaço urbano e segregação, Lefebvre (1991) destaca-se por sua crítica ao modelo de cidade capitalista, imposto pela industrialização, e ao urbanismo no estabelecimento e legitimação desse modelo. O autor sinaliza o novo papel do espaço urbano, utilizado pelo seu valor de troca e não mais pelo seu valor de uso.

Segundo Lefebvre (1991, p.95), “as segregações que destroem morfológicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais”.Salienta-se essa afirmação no sentido de contribuir para as considerações sobre ação dos detentores do capital na manipulação do espaço urbano, com finalidades de segregação.

A segregação se apresentará, então sob “... três aspectos: ora simultâneos, ora sucessivos: *espontâneo* (proveniente das rendas e das ideologias) – *voluntário* (estabelecendo espaços separados) – *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano).” (LEFEBVRE, 1994, p.94)

A participação dos poderes públicos e a maneira pela qual se camuflam no processo de segregação, também é apontada por Lefebvre (1991, p.95), segundo o autor “os poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal. Assim, freqüentemente, adotam uma ideologia humanista que se transforma em utopia no sentido mais desusado, quando não em demagogia. O autor continua, refletindo sobre a estratégia de classe no processo de segregação.

Quer exista ou não um “sujeito” ao qual a análise possa imputá-lo quer seja o resultado global de uma seqüência de ações não combinadas ou o efeito de uma vontade, o sentido político da segregação como estratégia de classe é bem claro. Para a *classe operária*, vítima da segregação, expulsa da cidade tradicional, privada da vida urbana atual ou possível, apresenta-se um problema prático, portanto, político. Isso ainda que esse problema não tenha sido levantado de forma política e que a questão da moradia tenha ocultado até aqui, para essa classe e seus representantes, a problemática da cidade e do urbano.(LEFEBVRE 1994, p.101)

Na abordagem de Lefebvre, sublinha-se a questão que trata da condição da classe operária no processo de segregação, como uma classe desprovida de acesso as discussões sobre o urbano e a ordem perversa que o rege, mas que vive realmente a situação.

Uma outra contribuição ao estudo da segregação é aquela de Preteceille e Ribeiro (1999) que realizaram uma pesquisa comparativa entre duas metrópoles, Rio de Janeiro e Paris, partindo da argumentação de que as “transformações socioeconômicas em curso nas grandes cidades são o motor das mudanças nas estruturas sócio-espaciais” (PRETECEILLE e RIBEIRO, 1999, p.81). Na execução do estudo utilizou-se a variável ocupação ou categoria sócio-profissional, a fim de relacionar mudanças econômicas e transformações sócio-espaciais.

A utilização dessa variável foi defendida para permitir o avanço no debate da dualização que se reduz à análise de casos extremos, como as favelas e os condomínios fechados. Enquanto, “pouca atenção tem sido dada ao caráter sociologicamente decisivo do eventual processo de reconfiguração das classes médias na concretização da dualidade social, pois a pesquisa urbana tem-se concentrado na análise dos excluídos.” (idem, 1999, p.81) Ou seja, os autores utilizam duas unidades espaciais a fim de comparar através dos perfis ocupacionais principalmente a participação dos níveis superiores no processo de segregação.

Ainda de acordo com os autores, o objetivo foi verificar em que medida poderiam “identificar nas duas metrópoles padrões de evolução da estrutura sócio-espacial caracterizados por semelhanças e diferenças das variações dos perfis ocupacionais.” (idem, 1999, p.95) A fim de avaliar se as tendências de transformação consolidam, aprofundam ou diminuem as distâncias sociais ou de surgimento de novos padrões de segmentação.

A partir do estudo Preteceille e Ribeiro detectaram a tendência de segregação, partindo das classes superiores. De acordo com os mesmos “verifica-se certas tendências da segregação, entretanto, não como conseqüência da segregação compulsória das camadas populares, mas como resultado das práticas de auto-segregação das elites.” (idem, 1999, p.98)

Sob o viés das reflexões referentes a segregação sócio-espacial, o espaço urbano, constitui-se como um espaço contraditório e subjugado ao comando das relações de classe, de propriedade e das instituições, representadas pelo Estado. Estes estão inseridos em um modelo de urbanização global em que a segregação exerce “um duplo papel, o de ser um meio de manutenção dos privilégios por parte da classe dominante e o de um meio de controle social por esta mesma classe sobre os outros grupos sociais, especialmente a classe operária e o exército industrial de reserva.” (CORRÊA, 1989, p. 64)

De fato, a segregação sócio-espacial é um fenômeno que se manifesta por meio de mecanismos engendrados principalmente pelas camadas de maior poder aquisitivo, que têm maior poder de articulação com o Estado. O Estado por sua vez, é parte essencial deste processo, pois, além de deter o poder de legislar, regulamentando as leis que regem o espaço urbano, promove a construção de moradias populares nas periferias. Em Palmas, o planejamento urbano ficou sob a responsabilidade do Estado, mas as disparidades sócio-econômicas visivelmente se

manifestam no espaço urbano, é no sentido de compreender esse processo que esta pesquisa avançará nos capítulos seguintes.

3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PALMAS

Ao discutir o novo papel das formas espaciais, Santos (2004, p. 81) afirma que se deve resolver um problema teórico e prático, que é o de reconstruir o espaço e a sociedade para que o primeiro não seja veículo das desigualdades sociais e para que a sociedade não crie ou preserve estas desigualdades. Nas palavras do autor, “trata-se de reestruturar a sociedade e dar uma outra função aos objetos geográficos concebidos com um fim capitalista, ao mesmo tempo em que os novos objetos espaciais já devem nascer com uma finalidade social”.

Com a construção de Palmas, um novo objeto espacial foi inserido no espaço urbano brasileiro, e no interior deste objeto configurou-se uma realidade urbana nova, dotada, por sua vez, de novos objetos. Entretanto, nesse projeto recente, construído com a oportunidade de colocar em prática as modificações apontadas por Santos, o contrário aconteceu, atenderam-se os pressupostos capitalistas e as desigualdades resultantes permeiam sua sociedade e seu espaço.

Para elucidar esse processo o capítulo que se inicia tem a finalidade de apresentar brevemente o histórico de formação e a configuração sócio-espacial do estado do Tocantins e do município de Palmas, elaborar uma retrospectiva de produção do espaço urbano de Palmas, bem como analisar o processo de consolidação do planejamento da capital.

3.1 A OCUPAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS

O Tocantins é um estado novo, mas sua história não é recente, caminha juntamente com a história do estado de Goiás, do qual foi desmembrado. Assim, para compreender sua trajetória de formação faz-se necessário resgatar parte de sua história enquanto ainda fazia parte do estado de Goiás.

De acordo com Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2005, p.59) a ocupação de Goiás e Tocantins firmou-se a partir do período colonial, principalmente com as atividades econômicas que ali se desenvolveram e com os caminhos e estradas construídos para atender as demandas destas atividades.

A atividade econômica que impulsionou, tanto o povoamento quanto o surgimento das cidades no Tocantins, foi a agropastoril, que inicialmente se desenvolveu para abastecer as minas de ouro com os mantimentos de primeira necessidade. TOCANTINS (1997)

A corrida do ouro contribuiu para que inúmeros núcleos de povoamento urbano surgissem, entretanto na mesma proporção em que o ouro se esvaia, também estes núcleos desapareciam.

Na medida em que se descobria ouro, populações de todo país e de todas as partes da colônia deslocavam-se para as margens dos rios ou riachos auríferos, formando novos arraiais que podiam progredir ou ser abandonados, dependendo da quantidade de riquezas existentes. TOCANTINS (1997)

Com o fim da mineração, que perdurou nos estados de Goiás e Tocantins da segunda década do século XVIII até a segunda década do século XIX, os aglomerados urbanos estacionaram ou desapareceram e grande parte da população abandonou a região. Os que permaneceram foram para zona rural e dedicaram-se à criação de gado e agricultura, produzindo apenas alguns excedentes para aquisição de gêneros essenciais. (TOCANTINS, 1997)

A agropecuária constituiu-se, então, em uma atividade de grande importância e contribuiu para a formação de cidades, que surgiram ao redor das fazendas com sedes localizadas em pontos de grande fluxo de viajantes, que ali paravam para reabastecer ou para realizar negócios.

Quanto a colonização oficial Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2005, p 71) consideram-na inexpressiva no processo de povoamento e urbanização nos estados de Goiás e Tocantins. Entretanto, a colonização espontânea, através de fluxos migratórios de meados do século XIX e intensificados até a metade do século XX, contribuiu significativamente para a intensificação desse processo.

A garimpagem de cristal de rocha, ouro e diamante, sobretudo nos anos de 1940 e 1950, fez surgir várias cidades no Tocantins entre elas: Ananás, Arapoema, Xambioá, Dois Irmãos do Tocantins, Pium, Dueré, Cristalândia e Formoso do Araguaia. E atraiu populações procedentes dos Estados do Maranhão, Piauí e Bahia, para região do Bico do Papagaio. (GOMES, TEIXEIRA NETO E BARBOSA, 2005, p.68).

As estradas também desempenharam importante papel nas transformações espaciais no Tocantins, inicialmente construíram-se caminhos coloniais, ligados a extração do ouro, já no século XX a BR 153 configurou-se como uma espinha dorsal, dando sustentação e viabilidade econômica e social ao seu território. Conforme os autores supracitados pode-se afirmar que a criação do Estado está diretamente relacionada a rodovia Belém-Brasília, pois inúmeras cidades nasceram ou

receberam influências econômicas, sociais ou ambientais decorrentes de sua construção.

3.1.1 Os movimentos para criação do novo Estado

O processo de cisão manifestado pela parte tocantinense do estado de Goiás remonta à época da mineração, visto que as minas localizadas ao norte da Capitania eram consideradas mais ricas do que as do centro-sul. Diante disso, a taxaço aumentou na região e os mineiros organizaram-se num levante, ficando dois anos sem pagar os impostos, só voltando quando estavam em igualdade de condições com as outras regiões. A atitude dos mineiros configurou-se então como o primeiro marco nos movimentos separatistas. (TOCANTINS, 1997)

Em 18 de março de 1809, um alvará dividiu a Capitania de Goiás em duas comarcas: a Comarca do Sul e a Comarca do Norte, para facilitar a administração, a aplicação da justiça e, principalmente, incentivar o povoamento e o desenvolvimento da navegação dos rios Tocantins e Araguaia. A Comarca do Norte recebeu o nome de Comarca de São João das Duas Barras, assim como a vila que seria criada para ser sua sede, na confluência do rio Araguaia com rio o Tocantins. O desembargador Joaquim Teotônio Segurado foi nomeado como seu ouvidor. (TOCANTINS, 1997, p.23)

Mas, o processo de emancipação do Estado se iniciou com o Movimento Separatista do Norte de Goiás entre 1821 e 1824, que tinha como objetivo criar um governo provisório e lutar pela independência do Brasil. (NASCIMENTO, 2005, p.20)

Durante o século XIX e no decorrer do século XX, o ideal de criar o estado ou território do Tocantins esteve inserido no contexto das discussões apresentadas em torno da redivisão territorial do país. Em 1873, ainda no Império, Visconde de Taunay propôs a separação do norte goiano para a criação da Província da Boa Vista do Tocantins, com a capital em Boa Vista (atual Tocantinópolis). Em 1889 houve uma nova tentativa com o projeto de Fausto de Souza para a redivisão do Império em 40 províncias, dentre elas a do Tocantins na região que compreendia o norte goiano. (TOCANTINS, 1997, p.23)

Nas primeiras décadas da República o discurso separatista se recolheu à imprensa. A questão voltou ao debate nacional a partir da década de 1930. Novas

propostas foram elaboradas, mas o objetivo de criar o Estado não foi alcançado. (NASCIMENTO, 2005, p.22)

Na década de 1940 o presidente Getúlio Vargas despachou o projeto de criação do estado, elaborado pelo Brigadeiro Lysias Rodrigues para o IBGE. No projeto o território do Tocantins seria criado com a divisão territorial do norte de Goiás e do sul do Maranhão, com a capital em Carolina (MA) ou Pedro Afonso (GO). Entretanto em 1949, a Comissão de Constituição e Justiça da Administração Federal rejeitou e arquivou o projeto.

Na década de 1950 as discussões em torno da criação do Estado se acirraram, em maio de 1956, em Porto Nacional chegou-se a formar o movimento Pró-Criação Estado do Tocantins, em outubro do mesmo ano, a Câmara Municipal de Porto Nacional aprovou resolução que reconhecia o Estado do Tocantins, integrando o município ao mesmo. (TOCANTINS, 1997)

Como instrumento de luta foi lançado o jornal O Estado do Tocantins, sob a direção de Dioclesiano Ayres da Silva e redação de Fabrício Costa Freire e Dr. Feliciano Braga.

Com a ditadura militar, na década de 1960, o movimento arrefeceu e foi sustentado pela defesa isolada de alguns membros do Legislativo estadual e de lideranças estudantis do norte, com destaque para a Casa de Estudante do Norte Goiano (CENOG).

Até a primeira metade dos anos 1970 as reivindicações do Norte Goiano referiam-se à sua inserção na política econômica voltada para o mercado internacional e no incentivo à agricultura comercial voltada para a exportação. Somente em 1977 com a Criação do estado do Mato Grosso do Sul a proposta separatista foi retomada.

Com o processo de redemocratização na década de 1980 o discurso em defesa dos interesses do norte goiano foram retomados. Na primeira metade da década fundou-se a CONORTE - Comissão de Estudos do Norte Goiano com o objetivo de conscientizar a população das potencialidades econômicas do norte goiano, do descaso governamental e da necessidade de se organizar politicamente para a defesa dos interesses da região. Foram apresentados ainda dois projetos de Lei Complementar criando o Estado do Tocantins, entretanto foram vetados.

As reivindicações separatistas tiveram continuidade até que em 05 de outubro de 1988, o Estado do Tocantins, foi criado por meio do Artigo 13 das

Disposições Transitórias da Constituição Federal, que desmembrou o Estado de Goiás, e integrou o novo Estado a região Norte do país e à Amazônia Legal. (TOCANTINS, 1997)

A Constituição do Estado foi promulgada em 5 de outubro de 1989, seguindo os parâmetros da Constituição Federal. Foram criados mais 44 municípios além dos 79 então existentes, atualmente o Estado possui 139 municípios.

3.1.2 Configuração sócio-espacial do Tocantins

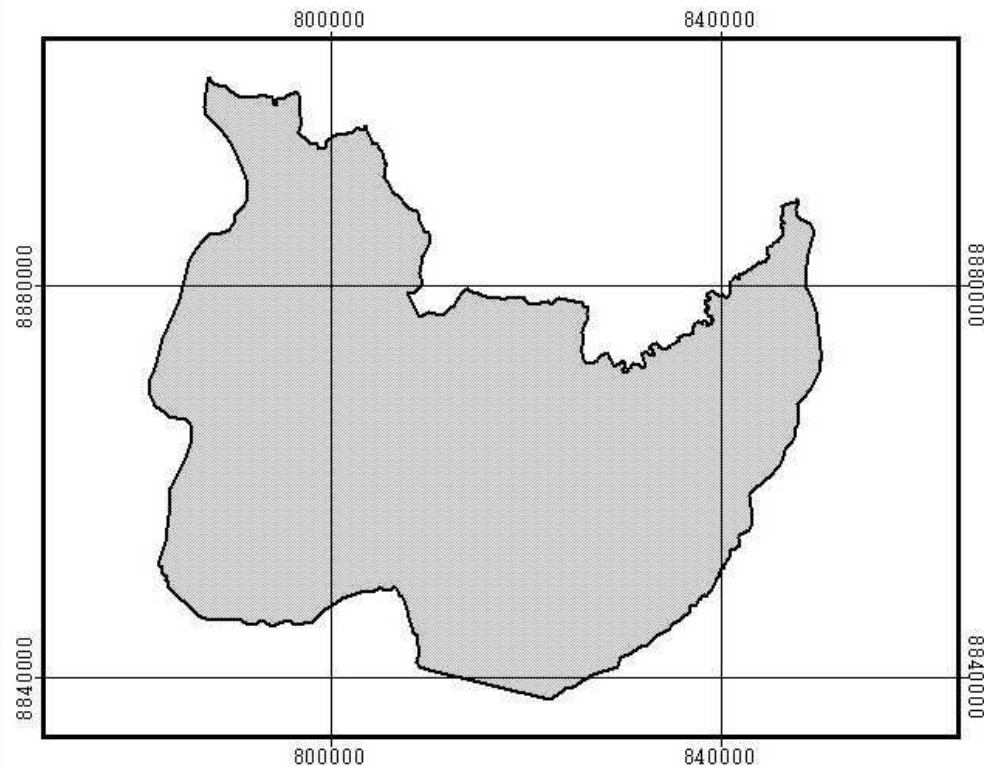
O Estado do Tocantins (MAPA 1) está localizado no centro geodésico do Brasil, entre os paralelos 5°10'06" e 13°37'59" de latitude sul, e entre os meridianos 45°44'46" e 50°44'33" de longitude oeste, e possui uma área de 278.420,7 km². Faz divisa com seis estados: Pará, Maranhão, Piauí, Bahia, Mato Grosso e Goiás. Por se localizar em uma área de transição, apresenta características climáticas e físicas tanto da Amazônia quanto da região central do Brasil. (TOCANTINS, 1997, p.25)

Conforme a projeção do IBGE para o ano de 2005, a população do Tocantins perfaz um total de 1.305.728 habitantes, destes quase 75% habitam áreas urbanas e o percentual de jovens classificados na faixa dos 0 aos 19 anos é de 48%. No período censitário 1991-2000, a população cresceu a taxa de 2,6% ao ano, ou seja 1% a mais que o Brasil, que cresceu a taxa de 1,6% ao ano, certamente o crescimento foi maior do que a taxa nacional devido a criação do Estado e a consequente imigração.

Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2005, p.59), afirmam que o Tocantins povoou-se através das migrações, principalmente com a chegada de nordestinos vindos do Maranhão, que segundo o censo 2000 representam 10,66% da população.

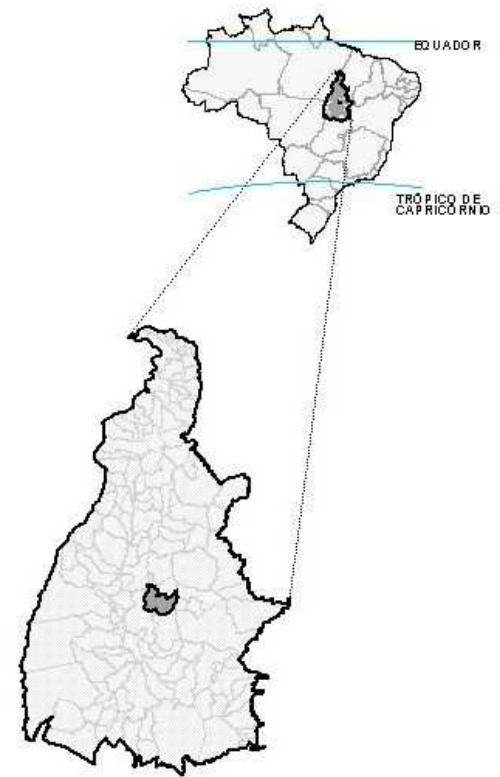
Conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado em 2000 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Tocantins ocupa a décima sétima posição, no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano, entre as 26 unidades federativas brasileiras, sendo o 2º menor índice da região Norte. Ressalta-se que os principais indicadores sociais para a elaboração deste índice são: expectativa de vida ao nascer, nível de instrução e renda per capita. O posicionamento do Estado denota que existe, assim como em to-

Município de Palmas/TO



200 0 200 400 Km

MAPA DE LOCALIZAÇÃO Estado de Tocantins - Município de Palmas



FONTE:
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ELABORAÇÃO: WESTPHALEN, L.A.

do o Brasil, elevada desigualdade social e altos índices de pobreza, apesar da evolução do índice que em 1991 era de 0,611 para 0,71 em 2000.

A economia está ligada ao agronegócio, com o cultivo da soja e a criação de bovinos. As atividades industriais ainda são incipientes com predomínio na produção de alimentos. O PIB do estado representa 5% do total da região Norte. (IBGE, 2000)

As considerações de Silva (2004, p.6 e 7) confirmam a afirmativa anterior, segundo o autor a economia tocantinense tem na pecuária extensiva sua principal atividade, com 7 milhões de cabeças de gado, apresentando ainda potencial agrícola elevado sobretudo com o cultivo da soja. O comércio se alicerça nos gêneros de primeira necessidade, como produtos alimentícios, vestuário, calçados e produtos químico-farmacêuticos. O autor aponta ainda a mineração, como atividade importante, visto que o Estado dispõe de reservas de diversos tipos minerais.

Outro fator para o desenvolvimento, destacado pelo Governo do Estado, é o turismo, dentre os atrativos destacam-se o Parque estadual do Cantão, a Ilha do Bananal, a região do Jalapão de singular beleza, os rios Tocantins e Araguaia, a capital Palmas e as cidades históricas.

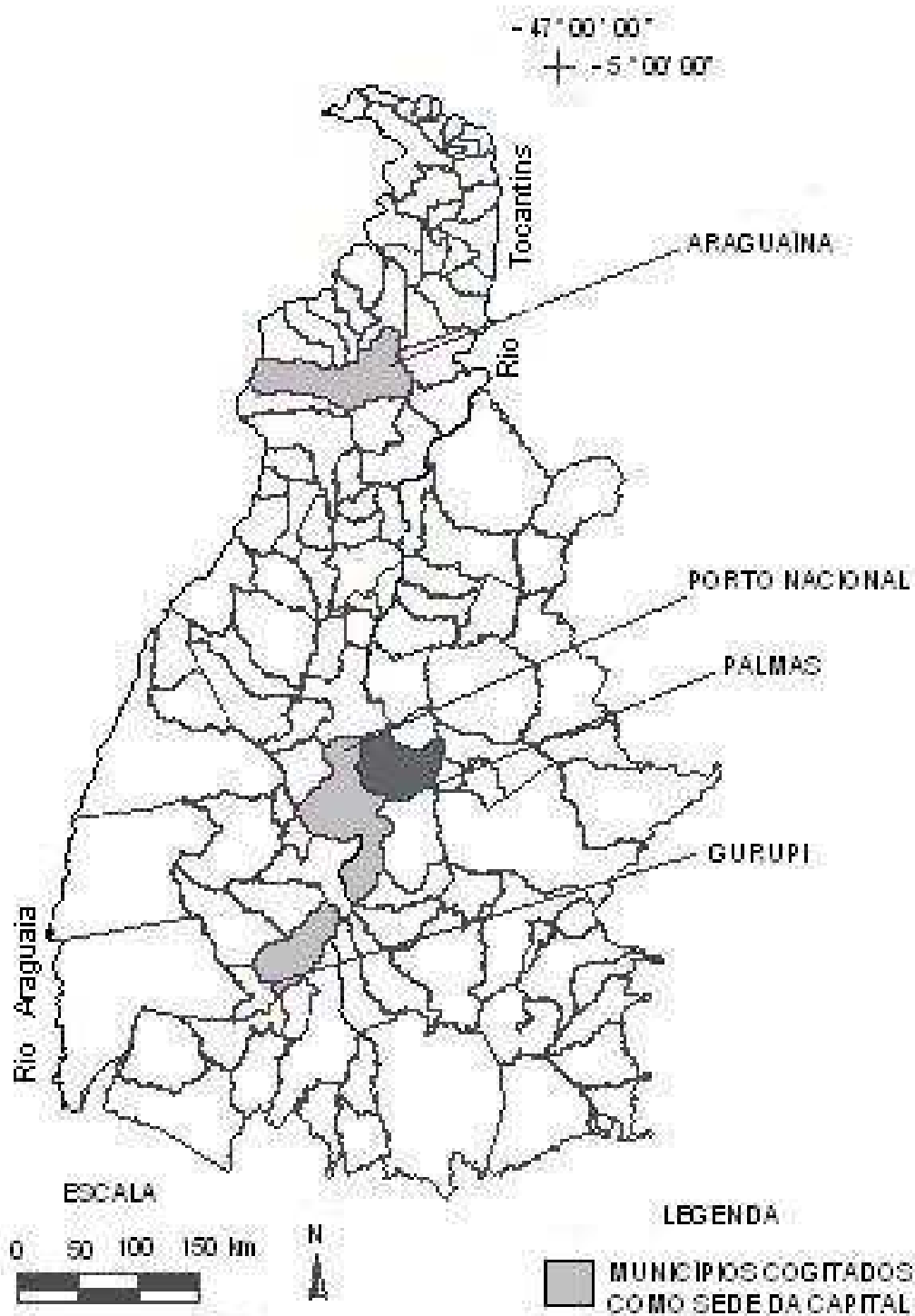
3.2 A FUNDAÇÃO DA NOVA CAPITAL: BREVE HISTÓRICO DE CRIAÇÃO

Após a criação do Estado iniciou-se a disputa pela sede da capital. Conforme a Constituição Federal a capital provisória, Miracema do Tocantins, foi designada em 1º de janeiro de 1989. Entretanto, os estudos para determinação do lugar da capital definitiva avançavam em duas frentes: situá-la nas cidades existentes ou escolher um novo sítio. (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE PALMAS, 2002, p.22)

Segundo Gomes, Teixeira Neto e Barbosa (2005, p.110), Palmas nasceu com o mesmo perfil de Goiânia e Brasília, visto ter a mesma função que estas tiveram, a de ser a capital administrativa de um novo estado, e sua construção obedeceu a três imperativos: político, urbanístico e geopolítico.

O critério político se pautou em evitar que os três maiores centros urbanos do novo estado: Araguína, Gurupi e Porto Nacional disputassem o privilégio de se transformar em capital. (MAPA 2)

LOCALIZAÇÃO DE PALMAS (TO) EM RELAÇÃO À ARAGUAÍNA,
PORTO NACIONAL E GURUPI



Org.: XAVIER, 2006.
FONTE: IBGE.

Do ponto de vista urbanístico e arquitetônico, nenhum dos três centros teria como abrigar a sede do novo governo sem que houvesse transformações radicais no urbanismo e na arquitetura original dos mesmos.

No plano geopolítico a construção de Palmas objetivou "... ser não apenas a capital de um estado novo, mas prioritariamente, o lócus de decisões que visam descentralizar o poder dos outros centros urbanos e de regiões geoeconômicas mais ricas, já com dinâmica própria..." (GOMES, TEIXEIRA NETO E BARBOSA, 2005, p.111).

Para findar a disputa política entre as cidades eleitas como alternativa de localização da capital e intervir na organização territorial do Tocantins optou-se pela construção de uma nova cidade. Escolheu-se, então, o sítio circunscrito entre a margem direita do rio Tocantins e a serra do Lageado, próximo ao antigo povoado de Canela, incluso num quadrilátero de 321km x 42km, perfazendo um total 38.400 hectares. (PALMAS, 2002, p.5)

Esta configuração espacial atendia aos preceitos ecológicos que permearam o planejamento, que recomendavam o convívio harmônico entre a população e o ambiente físico e foi determinante no processo de escolha da localização da nova capital.

Assim, a Constituição Estadual, promulgada em 5 de outubro de 1989, definiu Palmas como a capital do Estado, e estabeleceu a data de 1º de janeiro de 1990 para a transferência da capital de Miracema do Tocantins para Palmas. Anteriormente, em 29 de dezembro de 1989, a sede do Município de Taquaruçu do Porto foi transferida para o local de construção da capital e o nome Palmas passou a designar o Município.

O distrito de Taquaruçu, denominado Taquaruçu do Porto quando pertencia ao município de Porto Nacional, em 2º de janeiro de 1990 passou a ser simplesmente Taquaruçu. O município foi emancipado para construir a capital Palmas, voltando à condição de distrito, desta vez, distrito de Palmas.

3.2.1 Configuração sócio-espacial de Palmas

Antes de analisar a dinâmica sócio-econômica de Palmas faz-se necessário elucidar, brevemente, seus atributos físicos, como o sistema hídrico, clima,

vegetação e geomorfologia, já que foram atributos importantes no processo de escolha da localização da cidade.

Palmas localiza-se no coração do Brasil, mais precisamente no seu centro geodésico e tem como limites extremos as coordenadas UTM 851099m (este) e 782709m (oeste) em X e 8932061m (norte) e 8840105m (sul) no eixo Y. Além disso, é cercada pelas serras do Carmo, Lajeado e pelo rio Tocantins. (MAPA 3)

O sistema hídrico de Palmas faz parte da bacia do Tocantins e apresenta um grande número de ribeirões, que nascem na serra do Lageado “estes cursos d’água apresentam-se como tributários diretos do Tocantins, composto por seis micro bacias hidrográficas que são: Taquaruçu Grande, Ribeirão Água Fria, Ribeirão Jaú, Córrego Barreiro, Córrego Almescão e Córrego Prata.” (FIGHERA, 2005, p.82)

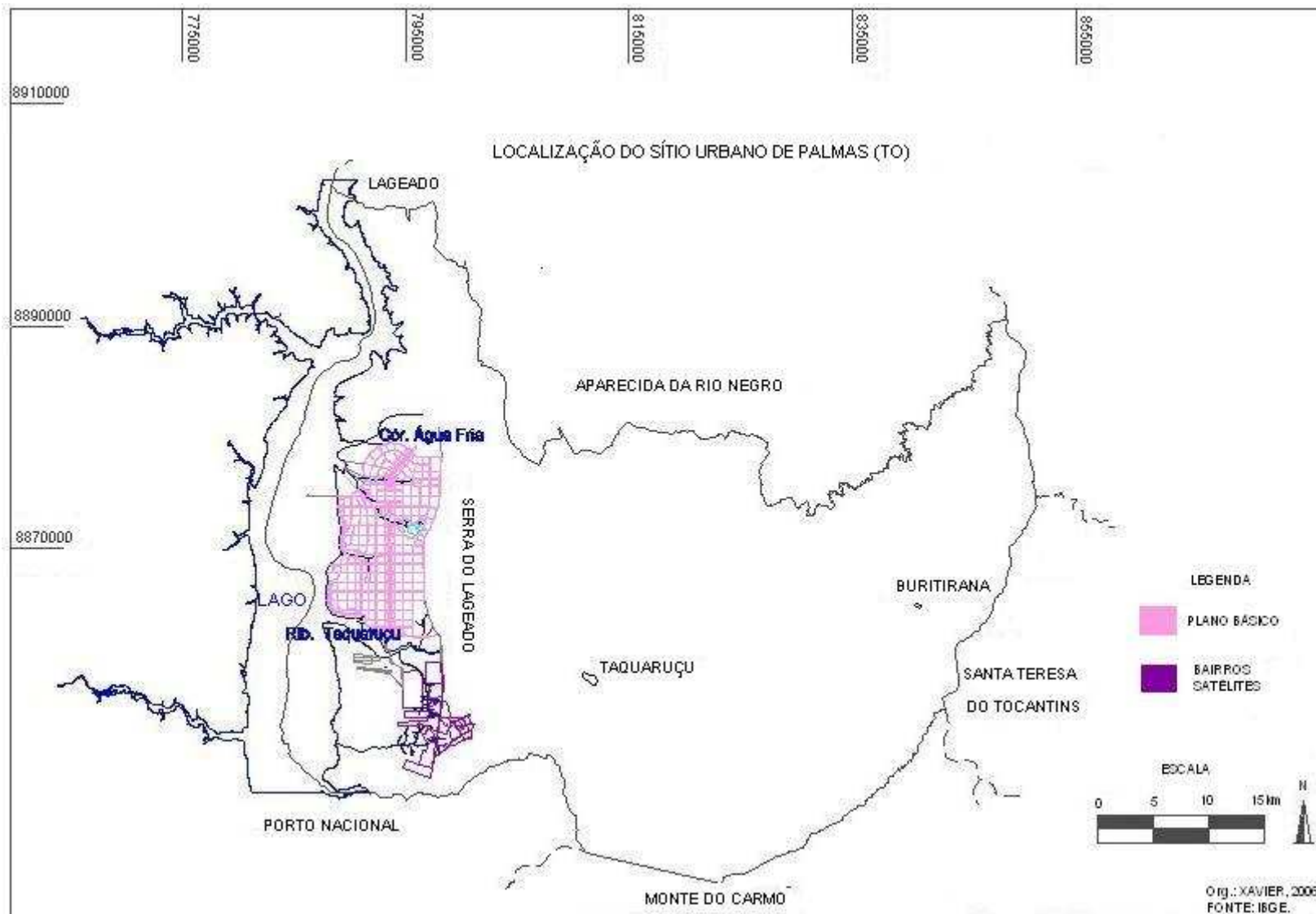
A principal característica climática é a presença de duas estações distintas, uma seca e outra úmida. As médias mensais de temperatura são superiores a 25°C, atingindo temperaturas máximas de 41°C no final do inverno, período que corresponde a estação seca. (FIGHERA, 2005 e TOCANTINS, 1999)

Conforme Fighera (2005, p.83) o município de Palmas está situado na área central da savana brasileira (cerrado). As formações arbustivas são a savana arbórea aberta, a savana gramínea lenhosa e a floresta estacional semidecidual, onde poucas são as espécies que não perdem as folhas.

A unidade Geomorfológica característica é a Depressão do Tocantins, com o relevo denominado “colinas amplas e rampas”. Configura-se pela topografia suave, com relevos de colinas de formas tabulares e rampas pedimentares (relevos aplainados), além de terraços e planícies aluvionares e extensas associadas ao rio Tocantins. A altitude média em relação ao nível do mar é de 700 metros. (FIGHERA, 2005, p.81)

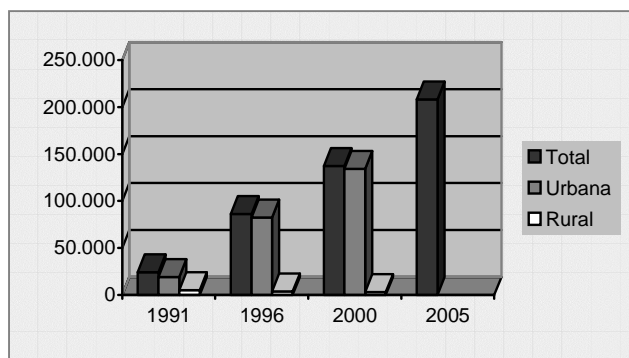
A hidrografia e a geomorfologia conferiram aspecto singular a cidade, pois enquanto o rio Tocantins margeia-a pelo lado oeste no sentido norte-sul, a depressão faz com que a mesma se encaixe entre o rio e a serra. Além disso, conforme será tratado nas discussões sobre a estruturação do desenho urbano de Palmas, os atributos físicos foram fatores decisivos na sua configuração.

Quanto a dinâmica sócio-econômica, a análise dos censos realizados pelo IBGE permite concluir que a população de Palmas desde 1991, dois anos após sua construção, é predominantemente urbana, observa-se no GRÁFICO 1 o rápido



crescimento populacional, visto que o número de habitantes passou de 24.334 habitantes em 1991 para 137.355 habitantes em 2000, sendo que a estimativa para 2005 é de 208.165 habitantes.

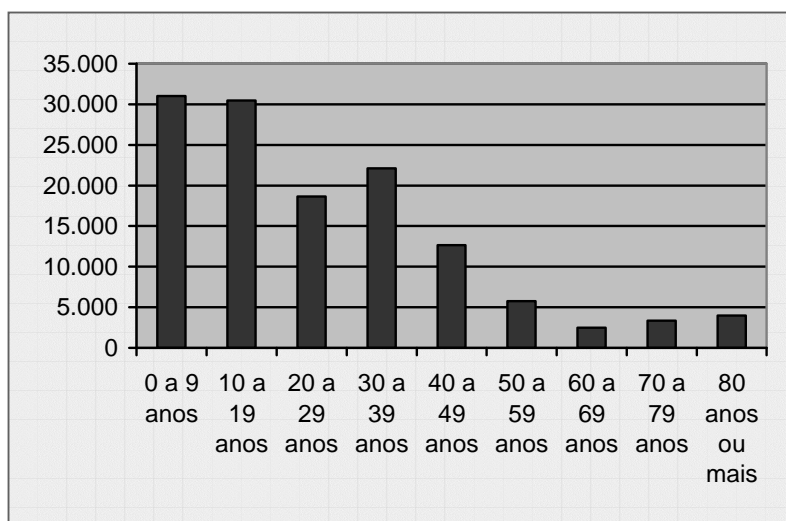
GRÁFICO 1 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): CRESCIMENTO POPULACIONAL, 1991 - 2005



FONTE: IBGE.

A estrutura etária, de acordo com o GRÁFICO 2, seguia a tendência brasileira para o ano de 2000 apresentando um elevado percentual de jovens na faixa etária entre 0 e 19 anos, somando 47,2% da população, enquanto população adulta representava 52,5% do total. Denota-se que dentre os migrantes e os nascidos no próprio município existe um elevado número de jovens que demandam programas de educação, cultura, esportes e lazer, citando os mais importantes.

GRÁFICO 2 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): ESTRUTURA ETÁRIA, 2000



FONTE: IBGE, 2000.

Por ser um município novo e por seguir a mesma tendência do Estado, a ocupação de Palmas se concretizou com a chegada de migrantes de todos os estados da federação. Conforme a TABELA 1, 52,6% da população migrou da região Norte, em particular do próprio estado do Tocantins que contribuiu com 46,6%, a segunda maior leva de migrantes se deu com a população proveniente da região Nordeste, assim como ocorreu no processo de migração do Estado, com mais da metade dos habitantes vindos do estado do Maranhão.

TABELA 1 - MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): POPULAÇÃO RESIDENTE POR LOCAL DE NASCIMENTO, 2000

Local de nascimento	Total população residente	%
Acre	96	0,07
Amapá	97	0,07
Amazonas	149	0,1
Pará	7.292	5,3
Rondônia	563	0,4
Roraima	23	0,02
Tocantins	64.071	46,6
Total Região Norte	72.291	52,6
Alagoas	312	0,2
Bahia	2.672	1,9
Ceará	2.045	1,4
Maranhão	20.381	14,8
Paraíba	737	0,5
Pernambuco	1.911	1,3
Piauí	5.147	3,7
Rio Grande do Norte	482	0,3
Sergipe	258	0,19
Total Região Nordeste	33.945	24,7
Espírito Santo	329	0,2
Minas Gerais	4.799	3,4
Rio de Janeiro	627	0,4
São Paulo	3.003	2,1
Total Região Sudeste	8.757	6,3
Distrito Federal	1.890	1,3
Goiás	15.819	11,5
Mato Grosso	937	0,6
Mato Grosso do Sul	380	0,2
Total Região Centro-Oeste	19.027	13,8
Paraná	1.627	1,1
Santa Catarina	331	0,2
Rio Grande do Sul	1.222	0,8
Total Região Sul	3.180	2,3
Brasil sem especificação	10	0,01
País Estrangeiro	145	0,1

FONTE: IBGE, 2000

A renda per capita em Palmas era no ano de 2000, segundo o PNUD, de 358 reais/ano e seu PIB situava-se em torno de 900 mil reais (IBGE, 2004). Conforme Silva (2004, p.18), “por se tratar de uma cidade basicamente administrativa, o emprego e geração de renda giram em torno dos órgãos públicos.”

O setor de administração pública foi o que mais se desenvolveu no município de Palmas, desde sua fundação e abrange a maior parte da mão-de-obra, conforme a Tabela 2 denota-se que 66,9% do pessoal ocupado encontra-se neste setor, no comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos encontram-se 11,7% com destaque para o comércio varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos com 7,6% do pessoal ocupado.

TABELA 2 - MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DADOS GERAIS DAS UNIDADES LOCAIS POR FAIXAS DE PESSOAL OCUPADO TOTAL, SEGUNDO SEÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE ATIVIDADES (CNAE), 2003

Seção	Classificação de atividades	Total 100,00 (percentual)
A	Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	0,2
B	Pesca	x
C	Indústrias extrativas	0,1
D	Indústrias de transformação	2,5
E	Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	1,9
F	Construção	3,8
G	Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	11,7
H	Alojamento e alimentação	1,6
I	Transporte, armazenagem e comunicações	1,6
J	Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados	0,8
k	Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	3,4
L	Administração pública, defesa e seguridade social	66,9
M	Educação	2,4
N	Saúde e serviços sociais	1,0
O	Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1,6
P	Serviços domésticos	-
Q	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	-

FONTE: IBGE - CADASTRO CENTRAL DE EMPRESAS, 2003.

NOTA: para informações sobre as atividades verificar o site www.cnae.ibge.gov.br

A rede de ensino, segundo dados do IBGE 2004, contava com 142 estabelecimentos, entre privados e públicos para os níveis de ensinos médio, fundamental e pré-escolar, com um total de 46.366 matrículas. As instituições de ensino superior totalizam 5, dentre estas 4 privadas que contavam com 9.798 matrículas.

Em 2002 os serviços de saúde totalizavam 81 estabelecimentos, destes 44 eram públicos, havia 267 leitos com internações em apenas 6 estabelecimentos privados. No ano de 2005 foi inaugurado o Hospital Geral de Palmas.

A análise dos dados referentes aos aspectos sócio-econômicos evidencia que a construção de Palmas, como no caso de Brasília, atraiu um grande número de migrantes, que deixaram sua cidade natal principalmente para trabalhar na construção da capital. Segundo Guia (2006, p.39), Brasília “exerceu forte atração populacional, desde a sua construção pelas atividades desenvolvidas na construção civil até o desenvolvimento do setor de serviços, especificadamente aqueles vinculados à administração pública”. A afirmação do autor permite confirmar que Palmas segue a vocação de Brasília com a concentração das atividades na administração pública.

Faz-se necessário então analisar o processo de consolidação do espaço urbano de Palmas, e em que medida este espaço abrigou esta população, é neste sentido que esta pesquisa enveredará seus caminhos, visto que a cidade foi construída no fim da década de 1980, mas continua, 17 anos depois, em visível processo de expansão espacial.

3.2.2 O Planejamento da capital do Tocantins: vertentes urbanísticas

Desde sua origem, o principal agente de produção da cidade de Palmas foi o poder público, que trabalhou como força fundamental de criação e desenvolvimento da cidade, priorizando a construção do sistema viário e da infra-estrutura básica de abastecimento de água, energia elétrica e outros serviços. As empresas privadas foram chamadas a completar o investimento público na construção da cidade, visto que o Estado adotou a política privatista.

Segundo Fighera (2005, p.91) “a Gestão Pública deteria o controle, detalhamento, aperfeiçoamento, correção do Plano Original, segundo as exigências de cada contexto. Por isso em março de 1989 foi criada a comissão de implantação da nova capital - NOVATINS”.

A primeira grande ação, realizada pelo Governo do Estado, ocorreu em abril de 1990 com a desapropriação de 24 propriedades na área destinada ao Plano Básico da cidade. As principais fazendas desapropriadas foram a Sussuapara e a

Triângulo. A venda dos lotes foi iniciada por leilão público, em janeiro de 1990. (PALMAS, 2002, p.16)

A elaboração do plano e do projeto final da capital do Tocantins ficou à cargo do escritório de Planejamento do Grupo Quatro S/C LTDA, os coordenadores do projeto foram os arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira, trabalharam ainda na equipe, arquitetos e engenheiros.

O plano urbanístico foi consolidado por diretrizes e determinações delimitadas em um conjunto de leis que delinearam a política urbana municipal e foram inspiradas nas constituições Federal e Estadual. Estas leis foram citadas pela Lei Orgânica do Município, aprovada em abril de 1990.

Ainda durante a década de 1990 elaborou-se um conjunto de leis urbanísticas dentre elas: o Código Municipal de Obras, Lei nº. 045/90 aprovado em 22 de março de 1990; o Código de Posturas, Lei nº. 371/92 aprovado em 04 de novembro de 1992; a Lei nº. 386 de Zoneamento e Uso do Solo Urbano aprovada em 17 de fevereiro de 1993 e o Plano Diretor Urbanístico de Palmas, Lei nº. 468 de 06 de janeiro de 1994.

O plano de concepção da capital continha orientações básicas para a organização do espaço com regras mínimas de implantação. Segundo Figuera (2005, p.91),

o Plano Urbanístico de implantação da futura capital configurou-se em um conjunto intermediário entre os Planos Básico e Definitivo. O Plano Urbanístico Básico lançou as premissas gerais da organização do espaço a ser urbanizado. Já o Plano Urbanístico definitivo detalhou os aspectos urbanos em seus componentes sociais, funcionais e físicos, sendo definido com mais detalhamento os parâmetros dos equipamentos, como as zonas verdes.

O planejamento chamava atenção para os horizontes de crescimento da Capital, que deveria se integrar ao contexto regional. Assim, a partir da análise do Plano Básico (PALMAS, 1989, p. 1 – 2) pode-se delimitar os seguintes aspectos quanto ao planejamento regional:

- estímulo ao crescimento de centros próximos, a fim de evitar extrema urbanização localizada;
- integração de atividade agrícolas e urbanas;

- o abastecimento de produtos de primeira necessidade deveria acompanhar o crescimento e a concentração da população, que se previa fosse acelerada;
- as cidades próximas deveriam ser objeto de planos de desenvolvimento urbano, haja vista expectativa de crescimento populacional;
- o rio Tocantins seria um canal de ligação entre as atividades que se desenvolveriam às suas margens e não um elemento de desarticulação.

Além da preocupação com a integração regional o plano firmava como princípios o conforto ambiental, o traçado simples e o planejamento do sistema viário. A partir de uma “relação holística entre o conjunto social, as partes edificadas e o ambiente que irão ocupar.” (idem, p.6)

A elaboração específica do desenho também buscou integração regional, qualidade ambiental e flexibilidade. Quanto a esta última, o desenho se adequaria as necessidades de implantação de novos equipamentos, porém em espaço pré-determinado que permitiria uma expansão controlada, a fim de manter as características do conjunto, no caso das quadras os adquirentes teriam total liberdade quanto ao desenho.

As argumentações quanto a corrente ideológica adotada para o planejamento partiram de críticas a três concepções urbanísticas. A primeira se referia aos urbanistas que primavam pela construção de “*ciudades-status*”, a segunda aos urbanistas futuristas e a terceira à vertente racionalista, com os projetos de cidades geométricas, entrecortadas por vias rigidamente ortogonais e setorizadas. Assim, o projeto da futura capital seria precedido “de um outro tipo de sonho: ecológico e humanístico”.(idem, p.3)

Quando a crítica à terceira vertente foi elaborada, fez-se a ressalva quanto a importância da corrente, conforme as especificações do projeto “cumprе salientar que apesar do reconhecimento do valor de seus proponentes, na história do urbanismo, a absoluta racionalização das funções humanas na cidade já se tornou passível de revisão.” (idem, p.3)

Porém, a vertente racionalista não foi colocada de lado, ao contrário, o próprio desenho do plano denota a opção pelo racionalismo, criticado na concepção. Além disso, a cidade foi dividida em zonas com funções específicas, o que também se adequou a proposta racionalista.

Sobre o planejamento urbano de Palmas, Magnavita (2001, p. 699) apresenta a seguinte hipótese

o plano urbanístico de Palmas, contrariando a expectativa que o termo “novo” confere a cidade, “**cidade nova**”, paradoxalmente, surpreende, e isso, em decorrência de que a novidade, o novo em sentido restrito, contrariando a expectativa de muitos, venha a ser apenas o teor caduco de seus pressupostos e do exercício aviltante de práticas promovidas pela especulação do solo urbano e a exclusão.

Ao discutir os conceitos de cidade ideal e cidade real, o autor supracitado considera o ideal muito próximo ao termo virtual e este último se identifica com a criação, o novo, no sentido de resolver situações problemáticas. Assim sendo, Palmas não pode ser considerada como cidade nova, pois foi idealizada de acordo com os pressupostos da Carta de Atenas, com referências conceituais já constituídas, seguindo o modelo de cidade moderna (Corbusiana) “... modelo que se organiza pelo zoneamento das funções urbanas, multiplicação dos espaços verdes, protótipos funcionais e racionalidade do habitat...” (MAGNAVITA, 2001, p. 700-701).

Conforme discutido no capítulo anterior a Carta de Atenas, documento elaborado conforme os ideais modernistas, priorizava que o desenvolvimento das cidades deveria se pautar no trabalho, habitação recreação e circulação considerados as funções-chave do urbanismo. No capítulo 4 a influência deste documento na elaboração do plano de Palmas será analisada.

Ainda de acordo com Magnavita (2001, p. 705) a concepção de criação de Palmas trata-se de um decalque, ou seja, da reprodução de um modelo conceitual preexistente, criticado pelos urbanistas “pós-modernos” e arquitetos, que incorporou muito mais limitações que méritos.

Assim sendo, o planejamento de Palmas configurou uma reedição, através do discurso de cidade moderna, das hierarquias e segregações, dos zoneamentos e funções, dos símbolos do poder e de um sistema viário convencional e simplificado. A morfologia urbana desempenhou um papel social – excludente e econômico – especulativo, e este último foi responsável pelo crescimento desordenado da cidade, contrariando a filosofia inicial do plano de ocupação por faixas (MAGNAVITA, 2001, p. 706).

Figuera (2005, p.97) analisou as correntes que influenciaram a concepção do Plano Urbanístico da cidade de Palmas que, nas palavras da autora,

sofreu influência de alguns movimentos, correntes de pensamento, legislações federais e acontecimentos nacionais e internacionais na sua

concepção. A filosofia do Plano Urbanístico de Palmas deriva das propostas dos CIAM, em seu manifesto mais significativo a Carta de Atenas. Portanto, podendo ser caracterizada como uma cidade que seguiu em boa parte os princípios do urbanismo modernista.

Além disso, para a autora, a preocupação dos planejadores em garantir uma cidade agradável para morar, “com a preservação da cobertura vegetal, com a criação de parques lineares junto aos principais córregos, as relações com o meio ambiente, com as paisagens naturais e o aproveitamento das correntes de ventilação da região” (FIGHERA, 2005, p.97) denotaram a adequação aos pressupostos da Carta de Atenas.

Uma outra característica que marcou as propostas do plano foi a organização residencial baseada em quadras independentes, o que remete a concepção de cidade-jardim de Ebenezer Howard, entretanto, não existe menção a esta concepção nos projetos. Além disso, ao comparar Palmas com Brasília remete-se a proposta de unidades de vizinhança, que também poderia fazer parte da concepção de Palmas. Entretanto, na entrevista concedida por um dos arquitetos planejadores da capital em 15 de fevereiro de 2007 o mesmo afirma que as quadras de Palmas não foram planejadas como as super quadras de Brasília, o arquiteto argumenta que

as super quadras de Brasília derivam do conceito do início do século, da década de 20 e 30, da unidade de vizinhança, que floresceu tanto no norte dos Estados Unidos, na parte urbanizada da América do Norte, como na Europa em alguns casos. As quadras de Palmas não foram concebidas como unidades de vizinhança, porque elas não respeitam um plano de massa e elas foram concebidas exatamente quanto a sua funcionalidade, uma acomodação de preponderância residencial, com os equipamentos necessários cuja dimensão respeita simplesmente a possibilidade de uma pessoa normal caminhar um percurso médio de mais ou menos trezentos metros, nas condições de clima que nós temos aqui que é ou muita chuva ou muito sol. Alguns parâmetros norte americanos dizem que a pessoa com uma pequena carga, uma mala, um pacote, uma criança pela mão caminha qualquer coisa como 500 metros, nós reduzimos esse valor pra 350 metros de percurso médio, devido a inclemência do clima.

Ao analisar influência do projeto de Howard, Fighera (2005, p.98) constatou a incorporação restrita da concepção “através do aproveitamento das paisagens naturais, da concepção de cidade implantada em meio a parques lineares, do convívio com a natureza e da previsão de um cinturão verde envolvendo a cidade.”

Além das correntes destacadas, a autora faz referência ao momento histórico, de produção da cidade, década de 1990, ressaltando as influências tanto

em âmbito internacional e nacional, principalmente no se refere a preocupação com as questões ambientais.

Assim, a conferência de Estocolmo em 1972, que consagrou a importância fundamental do meio ambiente para o homem; o Relatório de Brundtland, elaborado em 1987, que apresentava uma visão complexa das causas dos problemas sócio-econômicos e ecológicos da sociedade em nível global; as discussões no Congresso referentes à questão ambiental e à melhoria da qualidade vida e a ECO 92 influenciaram a concepção da cidade, visto que estavam ocorrendo no momento da elaboração do projeto urbanístico. (FIGHERA, 2005, p.98-99)

Outrossim, ressalta-se que o sistema viário e a construção de uma grande praça, que abriga prédios públicos, foram peças chaves para o desenho da cidade, as duas avenidas principais do Plano Básico perdem continuidade justamente na Praça dos Girassóis, onde se ergueu o monumental Palácio do Governo Estadual. Denota-se então, a adequação ao urbanismo estético-viário, citado no capítulo anterior (MAPA 4).

Enfim, a proposta de planejamento de Palmas visava inovação, mas na realidade não conseguiu ultrapassar as propostas urbanísticas existentes, formando-se como uma junção de várias correntes. Cobriu-se com o discurso ecológico de qualidade ambiental, com o de conforto e lazer para os habitantes, com o de flexibilidade na construção das quadras, mas na realidade toda sua construção envolveu-se com a construção do sistema viário. Ou seja, realmente trata-se de um decalque, mesmo que imbuído de boas intenções, das propostas racionalistas seguindo as tendências Corbusianas, estético-viária e da Carta de Atenas.

3.2.3 A estruturação do desenho urbano de Palmas

Conforme a preocupação ecológica explicitada, a escolha do local que abrigaria a cidade obedeceu a fatores determinantes como: “o padrão ambiental local, a morfologia, a cobertura vegetal e as relações que a cidade teria com o meio ambiente próprio aonde ela se insere e o Estado do Tocantins.” (PALMAS, 1989, p.4)

Assim, seguindo os fatores citados o sítio urbano de Palmas apresenta limites bastante definidos, que conferem aspecto singular a cidade. A área é formada por uma faixa de terra de baixa declividade e se alonga por uma distância

média de 15 quilômetros entre a margem direita do rio Tocantins e a encosta da Serra do Lageado (FIGURA 1). O rio e a serra se alinham no sentido norte-sul. O Plano Básico situa-se entre a serra e o rio, e entre os ribeirões Água Fria, ao norte, e Taquaruçu, ao sul.



A área delimitada entre os ribeirões Água Fria e Taquaruçu totaliza 11.085 hectares, podendo comportar cerca de um milhão e duzentos mil habitantes. Para estimar este total populacional, realizaram-se estudos baseados em dados estatísticos em nível nacional e de estados similares ao Tocantins. De acordo com o planejador entrevistado, as estimativas foram realizadas a partir de um estudo empírico que comparava o crescimento populacional de capitais em relação ao crescimento populacional de seu respectivo estado. Assim, nas palavras do arquiteto,

... para ponderar esse estudo bastante empírico, nós colocamos duas capitais de estados que se entendia que tinham dimensão e desempenho econômico similar ao que seria o estado do Tocantins, no caso Piauí com Teresina e Rondônia com Porto Velho e isso nos deu uma dimensão aproximada de que entre 10 e 20 anos da criação dessas capitais e com a ponderação que foi feita, as capitais detinham aproximadamente todas elas 10% por cento da população do estado e cresciam de acordo com isso. O estado do Tocantins ainda tinha naquela época e tem hoje um relativo equilíbrio entre população rural e população urbana, o que já não está dessa forma em outros estados brasileiros mais urbanizados, mas aqui existia um certo percentual considerável de população rural em relação a população urbana e também a distribuição da população. Então, isso serviu pra nós de certa maneira deprimirmos os indicadores, para não fazer de Palmas uma expectativa de crescimento sobre o crescimento das outras cidades. Porque se você tem que estimar você não pode computar a essa estimativa a expectativa de que tem que ser ocupado para estabelecer competição com restante da rede urbana.

Com a continuação do projeto previa-se a execução de trabalhos demográficos, que indicassem o total populacional esperado para os anos que viriam. Assim, as áreas ao norte do ribeirão Água Fria com 4.625 hectares e ao sul do ribeirão Taquaruçu com 4.869 hectares, seriam reservadas à futura expansão da cidade que poderia, então, comportar uma população superior a 2 milhões de habitantes. (PALMAS, 1989, p.3)

Além disso, previa-se o convívio entre a população e a Reserva da Serra do Lageado e com o Lago que seria formado com o represamento das águas do rio Tocantins, para a implantação de uma usina hidrelétrica. O conjunto das construções deveria obedecer ao clima local de maneira que permitisse a circulação do ar, e o conseqüente conforto térmico.

A característica principal do plano é o desenho em forma de um tabuleiro de xadrez, configurado a partir da malha viária e dos módulos de quadras. Os módulos das quadras e, principalmente, o sistema viário básico (MAPA 4) foram os elementos disciplinadores e geradores da ocupação urbana. Assim foram delimitadas quatro vias principais, no sentido norte – sul foram a TO – 134, atual TO – 050 (perimetral), a Avenida Teotônio Segurado (eixo central) e a Avenida Parque (perimetral), e no sentido leste – oeste a avenida Juscelino Kubitschek (eixo leste/oeste). Cada uma delas exerce uma função específica e foram hierarquizadas como VIAS PRINCIPAIS.

A estrada TO - 050, foi destinada a funcionar como uma via de articulação entre Palmas e o Estado do Tocantins, a Avenida Teotônio Segurado como a principal via urbana da cidade, contendo uma área verde de 40 metros de largura, enquanto a Avenida Parque foi projetada para acompanhar o contorno do futuro

ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DO PLANO BÁSICO E BAIRROS SATÉLITES DE PALMAS (TO)



Org.: XAVIER, 2007.
FONTE: SEDUH

lago, a avenida JK como hoje é conhecida, atravessa o centro urbano institucional sendo o eixo de ligação com a TO - 050.

Entre as avenidas principais foram construídas vias secundárias (de passagem ou arteriais) em ambos os sentidos, para formar a malha urbana. Foram planejadas ainda as vias terciárias, classificadas como: ruas de ligação e ruas locais e de pedestres. Além disso, nos cruzamentos das avenidas secundárias foram construídas rotatórias com a finalidade de evitar acidentes e diluir o trânsito, (PALMAS, 1989). Desta forma, optou-se por uma malha viária ortogonal, em xadrez, com a justificativa de que este tipo de malha seria econômico e se adequaria bem ao sítio urbano, garantindo simplicidade para implantação do plano.

A implantação da rede básica de quadras formou-se a partir da abertura das vias arteriais, e cada uma delas foi objeto de parcelamento interno próprio e as soluções variaram em cada caso, inclusive quanto aos tipos de construção permitidos para as edificações (casa, edifícios de apartamentos, residências geminadas, etc) e quanto ao tamanho, em média 700x700 m. A densidade prevista foi de 300 habitantes por hectare. Nos miolos das quadras foram previstos equipamentos, públicos básicos, como praças e escola. (PALMAS, 2002, p.10)

As quadras maiores com capacidade para 1.600 famílias, ou seja, as quadras residenciais, foram negociadas pelo governo. Os compradores tiveram, então, liberdade para gerenciar totalmente a ocupação de sua parcela. Conforme o Governo do Estado do Tocantins (1989, p.5) as parcelas deveriam ser “repassadas para as entidades ou pessoas, de forma que o parcelamento específico seja responsabilidade dos adquirentes.” As FIGURAS 2, 3, 4 e 5 são exemplos de como se efetivaram os parcelamentos.

Observa-se, por meio das figuras, que o parcelamento das quadras de fato foi desenhado conforme a determinação dos adquirentes, dessa forma cada quadra foi delimitada de maneira específica o que não trouxe prejuízo no que se refere ao desenho.

O problema ocorreu porque de acordo com a demanda por espaço e com a abertura do sistema viário básico, as quadras deveriam ser progressivamente implantadas como módulos, obedecendo ao ritmo do crescimento urbano. Esse procedimento objetivava evitar a dispersão das frentes de urbanização pela área total prevista para abrigar a cidade e garantir o aproveitamento racional e econômico da infra-estrutura de serviços públicos que avançaria de acordo com o crescimento

do plano. Entretanto, a marcha da urbanização seguiu caminhos próprios que serão analisados no próximo capítulo.



FONTE: PALMAS, 2003.
FIGURA 2 – QUADRA 303 NORTE, LOCALIZADA A NORTE DA AV. JK E LESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO. (MAPA 4)



FONTE: PALMAS, 2003.
FIGURA 3 – QUADRA 108 NORTE LOCALIZADA A NORTE DA AV. JK E OESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO. (MAPA 4)



FONTE: PALMAS, 2003.
FIGURA 4 – QUADRA 403 SUL, LOCALIZADA AO SUL DA AV. JK E LESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO. (MAPA 4)



FONTE: PALMAS, 2003.
FIGURA 5 – QUADRA 906 SUL, LOCALIZADA AO SUL DA AV. JK E OESTE DA AV. TEOTÔNIO SEGURADO. (MAPA 4)

Conforme o Instituto de Planejamento de Palmas (2002, p.12), a expansão das quadras deveria obedecer inclusive às declividades apresentadas pelo terreno,

a fim de adequar as instalações de infra-estrutura que pudessem se servir da gravidade, como o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais.

Com a elaboração do Plano Diretor foram delimitadas as áreas do sistema viário, de comércio, residencial, áreas verdes, enfim das áreas que fariam parte da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, elaborada em 1993. Conforme a Tabela 3, denota-se que da área destinada a implantação do plano básico os maiores percentuais se destinaram as áreas residenciais 36,8%, áreas de preservação 23,7% e ao sistema viário que ocupa 10,9% do total.

TABELA 3 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): PROPORÇÃO DE ÁREAS DO PLANO BÁSICO.

QUADRO DE ÁREAS DO PLANO BÁSICO	Ha	%
Perímetro urbano	11.084,93	100
Áreas verdes de preservação	2.631,5	23,7
Sistema viário	1.210,5	10,9
Área de comércio e serviço	714,5	3,8
Área de comércio e serviço urbano	465,8	4,2
Administração governamental	89,3	0,8
Áreas institucionais	528,4	4,7
Áreas culturais e recreacionais	1.363,8	12,3
Área residencial	4.080,4	36,8

FONTE: PALMAS, 2002, p.5.

As zonas assim denominadas no memorial descritivo do plano diretor de Palmas (PALMAS, 1989) foram “organizadas para permitir e garantir o exercício das funções a que se destinam”. A Lei de Uso e Ocupação do Solo legitimou a organização e o funcionamento das quadras, conforme as regras de orientação para construção de imóveis que são: a área máxima de ocupação, a área máxima de construção e os afastamentos e recuos.

A elaboração da Lei tinha como objetivo geral “assegurar a seus habitantes uma cidade agradável para se viver, onde os serviços funcionem com eficiência, o trânsito flua sem congestionamento e a moradia e o lazer sejam preservados em todos os seus aspectos.” (PALMAS, 1989, p.12)

No Quadro 1 encontra-se a nomenclatura do memorial e a modificada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Conforme o planejamento, as Áreas Residenciais deveriam funcionar como bairros semi-autônomo, com equipamentos comunitários como creches, posto de

saúde e policial, praças de esporte e recreação e com estabelecimentos de comércio local, que atendessem as necessidades diárias dos moradores.

QUADRO 1 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): ZONEAMENTO E USO DO SOLO EM PALMAS

Nomenclatura do memorial descritivo	SIGLA	Nomenclatura da Lei de Uso e Ocupação do Solo	SIGLA
Zona de Habitação	ZH	Área Residencial	AR
Zona de Lagos e Recreação	ZLR	Área de Lazer e cultura	ALC
Zona de Apoio Urbano	ZAU	Área de comércio e Serviço Urbano	ACSU
Zona de Apoio Regional	ZAR	Área de comércio e Serviço Regional	ASR
Zona Mixta	ZM	Área de comércio e Serviço Vicinal	ACSV
Zona de Apoio Local	ZAL	Área de comércio e Serviço Local	ACSL
Zona de Administração Governamental	ZAG	Área administrativa	QC
Zona de Serviços Públicos	ZSP	Área de Equipamentos	AE
Zona Verde	ZV	Área Verde	AV

FONTE: PALMAS, 1989 e LEI N°386/93 – LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO.

A Área de Comércio e Serviço Central, localizada no entorno da Praça dos Girassóis (situada no cruzamento das Avenidas JK e Teotônio Segurado) deveria conter características de um centro de cidade tradicional, com serviços de bancos, clínicas médicas, farmácias, butiques, escritórios, cinemas, restaurantes e residências a partir do primeiro andar. A principal característica desta zona seria, as vias de pedestres, que se abririam para grandes praças, livres do tráfego de automóveis. (PALMAS, 1989, p.20)

A avenida Teotônio Segurado abrigaria a Área de Comércio e Serviço Urbano, nela se distribuiriam atividades administrativas, comerciais e profissionais, a fim de atender a população de toda a cidade, confirmando sua finalidade proposta no planejamento. Nos terrenos ali situados poderiam ser construídos edifícios com altura de até 45 metros.

Nas vias leste-oeste, vizinhas às áreas residenciais, se agruparia a Área de Comércio e Serviço Vicinal, com atividades comerciais de pequeno porte, a fim de atender as áreas residenciais do entorno.

A Área de Comércio e Serviço Local se constituiria no interior das áreas residenciais, de comércio e serviço regional e indústria, para atender às necessidades dos moradores e trabalhadores locais.

Na área de Comércio e Serviço Regional e Indústria, localizada nas quadras delimitadas no sentido norte-sul pela TO – 050, se localizariam o comércio de grande porte e a indústria de pequeno e médio porte, não poluente.

A área de equipamentos seria distribuída por todo o plano conforme sua especificidade e importância. Assim, os equipamentos regionais que atenderiam a população de Palmas e cidades próximas ficariam ao longo das três vias principais que cortariam o plano no sentido norte-sul. Os equipamentos de atendimento urbano se localizariam por toda cidade, enquanto os vicinais ficariam no interior das quadras residenciais.

A área de lazer e cultura se localizaria no limite oeste da cidade entre o lago e a Avenida Parque, permitindo a população usufruir clubes, parque públicos, áreas de esporte e universidades. Esta área foi objeto de elaboração de um projeto denominado Projeto Orla, elaborado pelo governo do Estado e pela prefeitura de Palmas no ano de 2000.

Com o passar de uma década após a elaboração do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento e Uso do Solo, foi elaborada, e alterada em 2003, a Lei Complementar nº 58 de 16 de setembro de 2002 que instituiu o Macrozoneamento Territorial do Município de Palmas. Esta Lei delimita, por meio de memoriais descritivos, as áreas de urbanização, de preservação ambiental e rural, que podem ser observadas na FIGURA 6.

Para elaboração do macrozoneamento foram organizados estudos que resultaram na Lei Complementar nº 58 e no Caderno de Revisão do Plano Diretor, que gerou uma retrospectiva do processo de criação do município, da elaboração do plano diretor e dos percalços surgidos após uma década de sua implantação.

Os referidos estudos identificaram “três zonas com características físicas, ambientais, biológicas, econômicas e culturais similares e com predominância de uso e potencialidade para determinada atividade, que são: Zona de Ocupação Urbana; Zona de Preservação Ambiental; Zona Rural”.(PALMAS, 2002, p.29)

A **Zona de Ocupação Urbana** – limita-se ao norte e leste com a área de contorno da APA Serra do Lageado, a oeste com o lago formado pela Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães e ao sul com o ribeirão São João. Os distritos de Taquaruçu e Buritirana também fazem parte desta zona, que foi subdividida, de acordo com a prioridade de adensamento e dos investimentos, em:

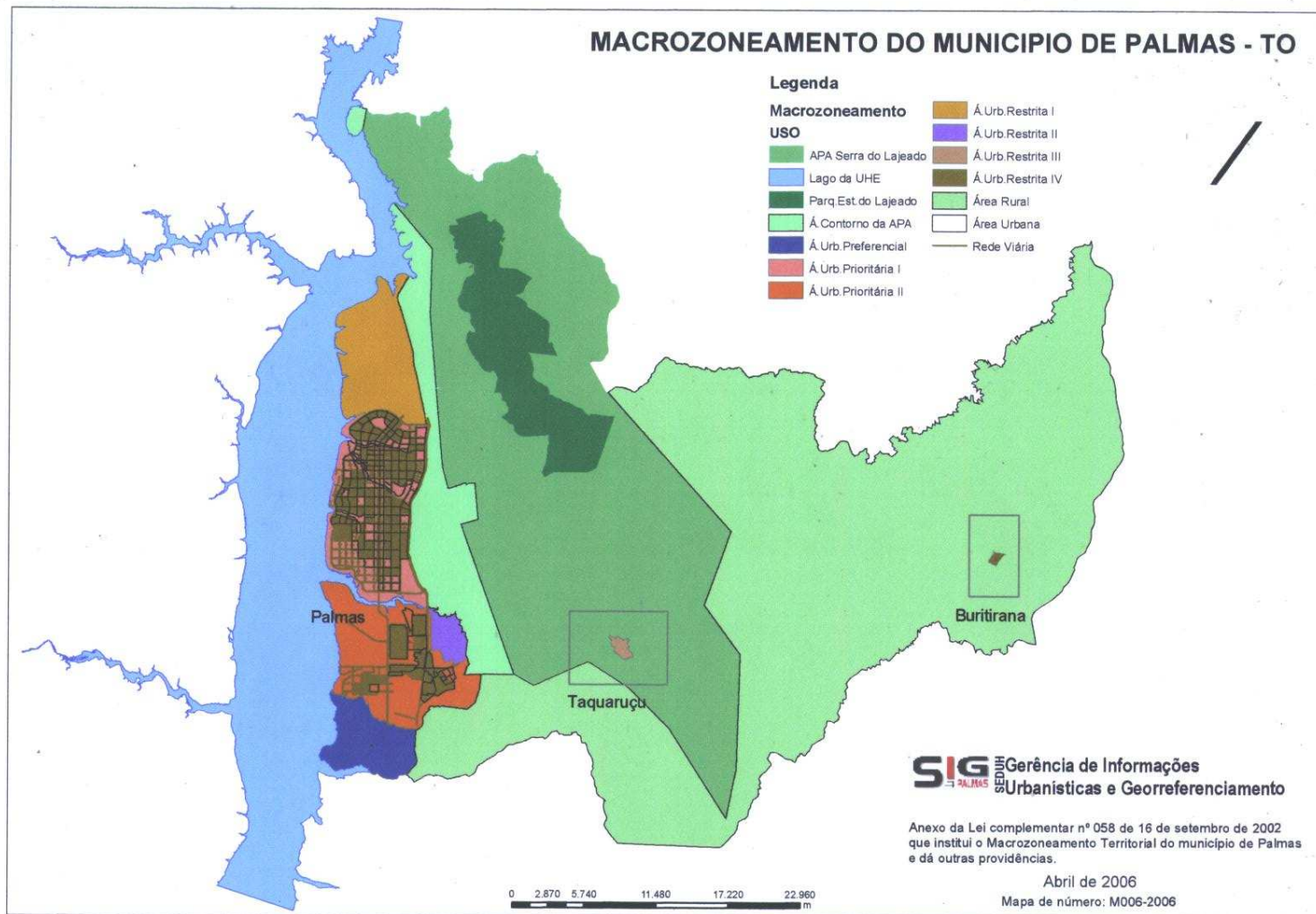
Área de Urbanização Prioritária - concentra o maior percentual de população, e em conseqüência os maiores investimentos do poder público em infraestrutura e equipamentos, e por isso tem prioridade de urbanização sobre as demais áreas. E subdividi-se em:

- *Área de Urbanização Prioritária I* – compreende a região que abrange a área urbana do Plano Diretor de Palmas, a ser consolidada por meio da ocupação de lotes vazios e da abertura de novas quadras, obedecendo ao princípio de ocupação em faixas no sentido leste-oeste.
- *Área de Urbanização Prioritária II* – corresponde à região de expansão sul proposta no Plano Diretor, ou seja, os loteamentos aprovados na região do Taquaralto e Jardins Aurenys, devendo englobar os vazios urbanos entre esses loteamentos.

Nesta área o parcelamento e a ocupação não respeitaram as características ambientais e morfológicas do sítio e as ações antrópicas interferiram no meio ambiente natural. Por isso, a consolidação previa ações como: desenho urbano, regularização fundiária, ocupação de vazios urbanos e implantação de infraestrutura e do sistema viário, sistematizados em Lei posterior.

Área de Urbanização Preferencial – localiza-se no extremo sul da cidade, podendo ser parcelada após a ocupação de 50% da área de Urbanização Prioritária II. A função desta área é ordenar e direcionar o processo de urbanização, com disposição de áreas para o parcelamento urbano de interesse social com o objetivo de atender a demanda de habitação. O parcelamento desta área deverá unir-se a malha urbana existente, conforme o macro-sistema viário pré-definido pelo poder público. Além disso, deverão ser implementadas ações e procedimentos inibidores de ocupação informal e que regulamentem, mantenham e produzam habitação para o interesse social.

Área de Urbanização Restrita – compreende a área de expansão norte do Plano, a área próxima à estação de captação de Águas da SANEATINS (Companhia de Saneamento do Tocantins) e os núcleos urbanos dos Distritos de Taquaruçu e Buritirana. A restrição na urbanização tem como objetivo proteger os atributos ambientais existentes e estimular a preservação dos corredores ecológicos, e subdivide-se em:



FONTE: PALMAS, 2006. Disponível em www.palmas.to.gov.br/SEDUH. Acesso em 15 de agosto 2006.
 FIGURA 6 – MACROZONEAMENTO DO MUNICÍPIO DE PALMAS (TO)

- Área de Urbanização Restrita I – engloba a região definida como área de expansão norte do Plano diretor e foi delimitada com o objetivo de preservar a paisagem existente e permitir o uso habitacional e atividades lazer e hospedagem, porém com baixa densidade de ocupação.
- Área de Urbanização Restrita II – envolve a área próxima a estação de captação e tratamento de água da SANEATINS e de uma área de APP (área de preservação permanente) por declividade. O objetivo principal é a preservação dos recursos naturais e recuperação de áreas degradadas, a fim de manter a qualidade da água captada.
- Área de Urbanização Restrita III – é área que compreende o Distrito de Taquaruçu, considerada conforme a Lei nº 906 de 20 de maio de 1997 como Zona Urbana, e está inserida na APA (Área de Preservação Ambiental) Serra do Lajeado, onde existem atrativos ambientais favoráveis para o desenvolvimento do turismo ecológico. Nesta, o objetivo é incentivar a ocupação da área já parcelada, estabelecendo índices urbanísticos e zonas adequadas ao uso turístico. Novos loteamentos poderão ser implantados somente em conformidade com todos os requisitos urbanos e ambientais legais.
- Área de Urbanização Restrita IV – corresponde ao perímetro urbano do distrito de Buritirana, estabelecido pela Lei Municipal nº 543 de 19 de dezembro de 1995, e está localizada próximo ao limite municipal leste entre Palmas e Santa Tereza. O objetivo nesta é a manutenção das características locais e impedir a abertura de novos loteamentos.

Zona de Preservação Ambiental – são as áreas de domínio público e privado, onde se delimitaram o Parque Estadual do Lajeado, a APA Serra do Lajeado e o seu contorno, e tem como finalidade proteger e conservar o meio ambiente natural.

Zona Rural - corresponde à área remanescente das anteriores, situada na microbacia do rio das Balsas e dos ribeirões São João, Piabinha e São Silvestre. Os projetos para esta zona a delimitam como área para produção agrícola.

A organização dos estudos para o macro-zoneamento de Palmas denotaram que o processo de expansão urbana extrapolou o que havia sido planejado e seguiu um ritmo alheio à proposta inicial.

O principal expoente que reflete esta condição é a ocupação dos bairros localizados na área sul do Plano Básico, que configuram uma realidade distante daquela encontrada no interior do mesmo. Para melhor explicar esta realidade será apresentado a seguir a configuração urbana desta área.

3.2.4 Os Bairros Satélites Taquaralto e Aurenys: configuração urbana.

A implantação de Palmas gerou um forte atrativo populacional, principalmente daqueles interessados em trabalhar na construção da capital. Como a habitabilidade em Palmas era precária, e já havia um pequeno povoado no atual bairro do Taquaralto os pioneiros lá se adensaram. (Palmas, 2003)

De acordo com a chegada da população novas áreas urbanas foram abertas a fim de acomodar os migrantes. Na então situação de acelerada urbanização, ações governamentais contribuíram paulatinamente, desde o início da década de 1990, para formação de bairros periféricos em Palmas, com a aprovação de novos loteamentos junto ao povoado de Taquaralto.

Inicialmente os loteamentos foram promovidos pela iniciativa privada. O Governo Estadual promoveu, ainda, assentamento de população de baixa renda nos loteamentos Jardim Aurenys I, II, III, e IV, que no ano de 2000 abrigava uma população de 32.617 habitantes, o que correspondia a 24% do total de Palmas.

Do ponto de vista de seu ordenamento territorial, observa-se uma descontinuidade sócio-espacial nos Jardins Aurenys, pela forma como foram projetados e pelo redirecionamento da Rodovia TO – 050, que dividiu os loteamentos a leste e oeste, gerando uma barreira física e social entre os mesmos.

O Taquaralto, por sua vez, foi dividido conforme os seguintes setores: Santa Bárbara, Maria Rosa, Jardim Paulista, Morada Do Sol, Distrito Industrial, Bela Vista, Sol Nascente, Sul e Centro, e de acordo com o IBGE 2000, abrigava, 14.234 habitantes ou 10,43% do total da população do município.

Atualmente, conforme mapeamento disponibilizado no site da Prefeitura Municipal de Palmas, além dos setores citados anteriormente existem os setores Santa Fé, Vale do Sol, Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Jardim Santa Helena e Taquari. Embora cada loteamento tenha designação própria, junto ao Cartório de Registro de Imóveis, esta área urbana é denominada pela população local como Taquaralto. (PALMAS, 2003)

Antes de continuar as discussões faz-se necessário definir o termo a ser usado para designar esta parte da cidade. A área que engloba o Taquaralto e seus setores, assim como os Aurenys, foi denominada pela Prefeitura do Município em 2003, como Palmas Sul. A Lei de Macrozoneamento a definiu como área de urbanização prioritária II. Neste estudo será adotado o termo Bairros Satélites, no sentido de expressar as disparidades existentes entre os mesmos e o Plano Básico.

Além disso, esta denominação baseia-se naquela dada as cidades construídas no entorno do plano piloto de Brasília, para Paviani, (1989, p.64) “a cidade que deveria ser igualitária segregou os destituídos, antes mesmo de inaugurada...”, assim a cidade que se planejou unitária, abriu-se com a pulverização das cidades satélites. No caso de Palmas, Taquaralto já existia, mas mesmo diante da delimitação do desenho da cidade e da quantidade de terra urbana desocupada, foram criados bairros fora do Plano Básico, antes que o mesmo fosse totalmente ocupado.

Conforme Palmas (2003), 55% dos lotes dos Bairros Satélites estavam ocupados, dentre os loteamentos aprovados e registrados e os aprovados e não registrados, encontravam-se disponíveis 10.000 lotes, permitindo o assentamento de uma população de 38.800 habitantes.

Por sua vez, o governo Estadual promoveu o programa de assentamento urbano de interesse social, denominado Jardim Taquari, com o objetivo de disponibilizar 8.000 lotes unifamiliares para a população de baixa renda, podendo abrigar 70.000 habitantes. Com os dois assentamentos a região poderia conter, então, 108.800 habitantes.

Como no Plano Básico a malha viária dos projetos de parcelamento do solo dos Bairros Satélites foi desenhada, em sua maioria, por vias que obedecem ao sentido norte - sul e leste - oeste. No Jardim Aurenys I, (FIGURA 7) observa-se adaptação do traçado à morfologia do terreno.



FIGURA 7 – ESTRUTURAÇÃO DA MALHA VIÁRIA DO BAIRRO JARDIM AURENRY I
FONTE: PALMAS, 2003.

O sistema viário estrutural, que interliga o Plano Básico aos Bairros Satélites é composto pela rodovia TO – 050 e pela Avenida Teotônio Segurado. O Sistema viário principal é composto pelos eixos que fazem ligação entre os bairros. Os principais eixos no sentido norte –sul são: a Avenida Brasil e seus prolongamentos distribuindo os fluxos internos dos Jardins Aurenny I, II, IV; a Avenida E, importante eixo do Jardim Aurenny IV e a Avenida Tocantins e sua continuidade a Avenida Ipanema, em Taquaralto. Essas avenidas têm estrutura viária capaz de comportar atividades econômicas importantes nos seus lotes lindeiros.

No sentido leste – oeste, as avenidas Tocantins e Avenida I formam o eixo mais importante por acomodarem o tráfego regional que tem destino o Aeroporto de Palmas. Os outros eixos são secundários. A parte restante do sistema viário pode ser considerada como local, ou seja, possui a função de acessibilidade às residências e ao comércio local. (PALMAS, 2003)

Não foram elaborados instrumentos urbanísticos quanto ao uso e ocupação do solo, e os loteamentos foram aprovados apenas com a classificação dos lotes como residenciais (R), ou para habitação unifamiliar (HU), e como comerciais (C), ou para comércio e serviço (CS), sem indicação dos parâmetros reguladores.

As edificações não foram regularizadas junto ao poder municipal, resultando num casario irregular em relação aos recuos, aos avanços sobre os espaços públicos e em relação ao código de obras vigente. Do ponto de vista institucional, os Bairros Satélites continuam sem legislação específica e apropriada de uso e ocupação do solo, apesar de seu crescimento físico-territorial e econômico (PALMAS, 2003).

Diante do exposto pode-se afirmar que o sentido da ocupação do Plano Básico deveria ser leste-oeste, entretanto o núcleo se expandiu no sentido norte-sul, contrariando a lógica de implantação das infra-estruturas. A estratégia de implantação por etapas, a partir da área central, rompeu-se pela pressão do mercado imobiliário, haja vista o poder de compra deste setor. Os mecanismos de formação de preço e de acesso a terra, entenda-se especulação imobiliária, dirigiu boa parte da demanda por moradia, sobretudo para os Bairros Satélites. Decorrentes deste processo observam-se dilemas referentes ao planejamento urbano de Palmas, que serão discutidos no capítulo seguinte.

4 O PLANEJAMENTO URBANO E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL EM PALMAS

Os aportes para as reflexões iniciais deste capítulo encontram-se em Lefebvre (1991, p.46), de acordo com o autor, a cidade sempre esteve relacionada à sociedade no seu conjunto, acompanhando as mudanças ocorridas nesta sociedade. Entretanto, as modificações sucedidas na cidade dependem também das relações imediatas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade. Na sua existência a cidade se situa num meio termo entre uma ordem próxima e uma ordem distante. A ordem próxima configura-se como a relação entre grupos ou indivíduos mais ou menos organizados, estruturados ou amplos, enquanto a ordem distante é aquela regida pelas instituições, pelo código jurídico, pela cultura e por conjuntos significantes.

Santos (2005, p.11) afirma que a cidade é “tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções”. Para o autor a cidade, como relação social e como materialidade, é criadora de pobreza pelo modelo sócio-econômico do qual é suporte, pela sua estrutura física e pelo seu modelo espacial, que condiciona o estado de pobreza de seus habitantes.

Em complemento as reflexões de Santos (2005) e Lefebvre (1991) introduz-se Lojkine (1997, p.159), que afirma ser a cidade não um fenômeno autônomo, sujeito somente às leis de desenvolvimento, mas também as leis da acumulação capitalista.

Inserir-se esta breve reflexão teórica para alicerçar as discussões de que Palmas é uma cidade que experimentou o planejamento urbano, gerenciado pelo Estado desde seu marco inicial, mas o modelo gerado, juntamente com os interesses do capital, fez da cidade palco e reflexo da segregação sócio-espacial, expressando as desigualdades existentes na sociedade brasileira.

4.1 PLANEJAMENTO URBANO EM PALMAS: ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

De acordo com o que foi discutido no capítulo anterior verificou-se que, o planejamento urbano de Palmas foi influenciado pelo Urbanismo Moderno, com seu documento de maior projeção, a Carta de Atenas, e pela preocupação ambiental inerente aos tempos atuais. Portanto, discutir-se-á o Planejamento e suas relações

com os princípios Modernistas, em especial da Carta de Atenas, com o discurso ecológico e as implicações no processo de ocupação do espaço urbano de Palmas, a fim de verificar a eficácia do modelo idealizado e suas implicações na democratização do espaço urbano de Palmas.

Segundo Palmas (1989, p. 5) a elaboração do Plano Diretor partiu da análise regional do meio ambiente, que verificou o clima, topografia e as condições de solo que se adequavam a construção da cidade. Os terrenos com alta declividade, as áreas sujeitas a inundações, erosões e os locais que exigiriam tratamento do solo foram eliminados.

Observa-se que no processo de delimitação do local que abrigaria a cidade houve a preocupação em adequá-la tanto ao espaço físico local e regional. Neste sentido, a Carta de Atenas chama atenção para adequação da cidade ao contexto regional e para o papel exercido pela geografia para enfrentar os problemas do urbanismo. No caso da geografia, este papel é exercido através da análise de elementos como: “linhas de divisão de águas, morros vizinhos desenhando um contorno natural confirmado pelas vias de circulação naturalmente inscritas no solo.”(CARTA de ATENAS, 1933)

Quanto ao contexto regional, além dos fatores físicos, observou-se que a região central do Estado do Tocantins, onde a cidade foi construída, necessitava de impulso para o desenvolvimento, visto que era a menos desenvolvida. Conforme afirmou o planejador entrevistado, a escolha se adequou a “... uma estratégia de desenvolvimento regional, para beneficiar aquela parte menos desenvolvida do Estado ao acesso mais rápido a infra-estrutura, que a capital necessariamente iria demandar.” Neste ponto, o planejamento enquadrou-se no pressuposto que preconizava o estudo da cidade no conjunto de sua região de influência.

Após a análise dos fatores determinantes para a localização da cidade definiu-se a área urbana de Palmas e a disposição das atividades institucionais, do comércio, da indústria, das moradias e das atividades de lazer, conforme apresentado no capítulo anterior. Os urbanistas procuraram então “desenhar uma cidade agradável para se morar e trabalhar, com uma estrutura viável do ponto vista ambiental, econômico e social” (PALMAS, 1989, p. 6), estes aspectos visavam permitir que os habitantes de todas as classes sociais tivessem acesso à moradia e ao trabalho.

Dentre as quatro funções chave do urbanismo: habitar, trabalhar, recrear e circular, enfatizou-se a última, tanto nos documentos referentes ao planejamento, quanto em sua consolidação. O sistema viário foi planejado para atender 3 objetivos: “ a segurança do pedestre, a eficiência da circulação de pessoas e mercadorias e o custo de implantação da infra-estrutura urbana.” (PALMAS 1989, p.8)

As vias de circulação foram classificadas conforme sua natureza e construídas em função dos veículos e de suas velocidades, observou-se o conjunto da circulação da cidade e sua região, diferenciou-se as ruas conforme seu destino e desenhou-se o sistema viário por meio de vias retilíneas, conforme pode ser observado nas FIGURAS 8 e 9. Na FIGURA 8 observa-se a quadra 103 Norte e as vias que a circundam, a via posicionada na horizontal superior da figura está representada na FIGURA 9. A Avenida LO 02, retratada na FIGURA 9, exemplifica o modo como as vias arteriais foram planejadas, no Plano Básico essas vias são largas com canteiros centrais, terminando sempre com uma rotatória.



Entretanto, foi possível verificar por meio de trabalho de campo, que mesmo diante da construção de vias hierarquizadas com a finalidade de promover eficiência na circulação, existem problemas quanto a obstrução do trânsito nas rotatórias, principalmente naquelas situadas nas vias que dão acesso aos prédios da administração pública (FIGURA 10), gerando congestionamentos e acidentes de trânsito constantes, principalmente nos horários entre 12:00 e 14:00 horas e por volta das 18:00 horas. Além disso, as vias para pedestres foram projetadas, mas não atingem ao uso proposto, pois nestas todo tipo de tráfego é permitido. A Avenida

Parque foi projetada, mas não foi completamente implementada e não recebeu pavimentação.



FIGURA 10 – TRÂNSITO NA ROTATÓRIA CONFLUÊNCIA DAS AVENIDAS ARTERIAIS LO-1 E NS-1QUE MARGEIAM A PRAÇA DOS GIRASSÓIS
FONTE: XAVIER, 2006.

Ainda em relação ao sistema viário, mas sob a ótica das preocupações ecológicas, a avenida Teotônio Segurado é uma das expressões do processo de devastação da vegetação do cerrado, visto que é possível verificar a plantação de espécies exóticas e partes desprovidas de vegetação do cerrado, como mostra a FIGURA 11. Entretanto, há que se ressaltar que na sua porção Sul, bem próxima ao Ribeirão Taquaruçu é possível observar, conforme a FIGURA 12 a manutenção da vegetação.



FIGURA 11 – AVENIDA TEOTÔNIO SEGURADO/ PLANTIO DE ESPÉCIES EXÓTICAS
FONTE: XAVIER, 2006.



FIGURA 12 – AVENIDA TEOTÔNIO SEGURADO/ VEGETAÇÃO CONSERVADA
FONTE: XAVIER, 2006.

A construção das vias se ligou, também, a função trabalhar (FIGURA 13), já que ao longo delas localizaram-se, principalmente as áreas de comércio e serviço, enquanto as indústrias situam-se nas quadras, margeadas pela rodovia TO –050.



FIGURA 13 – AVENIDA ARTERIAL COM COMÉRCIO VICINAL NO PLANO BÁSICO
FONTE: XAVIER, 2006.

A Carta de Atenas enfatiza a organização dos setores industriais, que devem ser independentes dos setores habitacionais, servidos por meios de circulação e cercados por áreas de vegetação. O planejamento de Palmas enquadrou-se nos dois primeiros aspectos, quanto ao terceiro, não se verificou a construção de zonas de vegetação relevantes, entre quadras residenciais e as destinadas a indústria, embora a atividade seja incipiente na cidade, como apresentado na TABELA 2 do capítulo 3.

O setor de administração pública, que ocupa considerável porcentagem da mão-de-obra, 66,97% do total, como visto anteriormente, localiza-se principalmente na Praça dos Girassóis nas quadras aos seus arredores, e na avenida Teotônio Segurado. O comércio, por sua vez, está distribuído tanto nas vias principais, quanto no interior das quadras. Garantiu-se, assim, a comunicação entre as quadras residenciais e o centro de negócios, conforme exige o documento modernista.

As áreas de lazer foram determinadas, principalmente, na área entre a Avenida Parque e o Lago. Nas margens do Lago construíram-se três praias fluviais. No interior das quadras, do Plano Básico, existem praças e quadras de esportes.

No que se refere à habitação, delimitou-se sua distribuição tanto nas áreas residenciais, quanto nas comerciais e as discussões sobre seu planejamento determinaram os tipos de unidades habitacionais e atividades complementares como educação, serviços e lazer. Estes foram os parâmetros identificados, no que se refere a habitação, nos documentos relativos ao planejamento de Palmas.

Destaca-se que no momento das discussões modernistas, as condições de habitação estavam em foco, visto as condições de insalubridade em que se encontravam nos países palco da expansão industrial. Por isso, a Carta de Atenas, enfatizava as condições de insolação, de espaço de vegetação e o zoneamento.

De fato, o zoneamento da cidade de Palmas, juntamente com organização das vias de circulação, pautou a distribuição das funções-chaves do urbanismo. Conforme a Carta de Atenas (1933) “o zoneamento é a operação feita sobre um plano de cidade com o objetivo de atribuir a cada função e a cada indivíduo seu justo lugar”. Desta forma o zoneamento discrimina o espaço particular a ser ocupado pelas atividades humanas: locais de habitação, centros industriais ou comerciais, ou terrenos destinados ao lazer.

O zoneamento foi definido por Palmas (1989, s/p), como o resultado do “relacionamento entre os exercícios das funções e cada área urbanizada delimitada conforme a sua destinação nas atribuições programadas para a cidade.” A definição encontrada no memorial descritivo do Plano Diretor é rígida e limita o zoneamento às áreas destinadas a cada função exercida na cidade, colocando de lado as ações dos indivíduos.

Para o planejador entrevistado o planejamento de Palmas não seguiu nenhuma vertente de urbanismo, mas a experiência profissional acumulada no planejamento urbano brasileiro. Buscou-se, então, a partir de experiências de planejamento urbano no Brasil evitar os problemas inerentes ao espaço urbano. Conforme o arquiteto,

nós procuramos fazer uma malha, uma concepção que não permitissem erros derivados de experiências mal sucedidas em outras cidades que eram objeto de planejamento no Brasil, não necessariamente cidades planejadas, cidades que vinham tendo esforço de planejamento, que era conhecido como Curitiba, Belo Horizonte com o Instituto Dom Pinheiro, Vitória, mesmo Goiás. Nós procuramos sumarizar os problemas e tentar montar uma estrutura espacial que evitasse a maioria desses problemas, quanto a distribuição do zoneamento e a distribuição dos equipamentos e das atividades.

É possível identificar, nas considerações do arquiteto, a preocupação com o zoneamento e com distribuição das atividades, conforme preconiza o documento modernista.

Dessa forma, em Palmas decidiu-se a maneira como o solo seria ocupado, a relação entre a superfície construída e a livre foi estabelecida, fixou-se a superfície de crescimento, conforme especificado na Carta de Atenas. Entretanto, divergindo do documento, a periferia em Palmas surgiu antes que o Plano Básico fosse ocupado totalmente, de modo alheio ao planejamento.

É possível observar, ainda, que quando se construiu a Praça dos Girassóis (FIGURA 14), onde se localiza a sede do Governo Estadual, o planejamento seguiu outra linha urbanística, conforme exposto no capítulo anterior. A suntuosidade do Palácio (FIGURA 15) é evidente, e sua construção adequou-se a vertente estético-viária, visto que duas das avenidas principais se encontrariam ali, se não perdessem continuidade, devido à presença da Praça. Na realidade a Praça foi o marco inicial para a construção da cidade. Tal fato defronta-se com os princípios da Carta, que tece crítica contundente quanto a este modelo de urbanismo.



As análises dos documentos referentes ao planejamento deixam claro que a concepção do Plano Urbanístico de Palmas foi delineada, também, pelo discurso ecológico e pelas preocupações ambientais. Este discurso se destaca desde a

escolha do local sede da cidade até a preocupação referente ao convívio da população com espaços verdes.

No que se refere aos espaços verdes, foram criados: o viveiro de mudas, com espécies exóticas e nativas, o Parque Sussuapara, junto ao córrego de mesmo nome, o Parque Cesamar junto ao córrego Brejo Comprido e o Parque Estadual do Lajeado, situado na Reserva Ecológica.

Fighera (2005, p.101) analisou as preocupações ambientais no processo de concepção do Plano Urbanístico e afirma que "as preocupações iniciais de caráter ambiental não foram respondidas nas ações que se sucederam em seqüência a implantação."

Para autora, a exemplo de Brasília, a construção da cidade e o conseqüente processo de urbanização foram marcados pelo arrasamento de terras, por meio da retirada da cobertura vegetal nativa, gerando erosões e "criando uma paisagem árida e um grande desconforto térmico/ambiental".(FIGHERA, 2005, p.101)

Como o crescimento urbano se efetivou de acordo com a delimitação e implantação das vias a vegetação típica do cerrado foi derrubada. Para Fighera (2005, p.102)

preciosos elementos levantados no Plano Urbanístico foram desprezados, como as preocupações com o ambiente natural. A paisagem composta por espécies nativas do cerrado, com uma vegetação com árvores tortuosas e ralas era esteticamente inapropriada para ser mantida perante uma cidade nova e esplêndida que estava nascendo. Assim, máquinas e homens foram colocados em rota de colisão frente a esta fitofisionomia desagradável aos olhos da nova capital.

Assim, com o decorrer da implementação da cidade houve uma fragmentação entre o discurso ecológico e a prática, denota-se que até mesmo diante do critério ambiental prevaleceu a construção das vias e o zoneamento das atividades. Em entrevista o planejador explica que o sonho ecológico humanístico, fez parte "de propaganda governamental, atribuiu-se a Palmas o epíteto de ecológica".

Enfim, é preciso ressaltar que a Carta de Atenas foi elaborada em um momento histórico diferente daquele da construção da cidade de Palmas e que por conseqüência seu planejamento seguiu, também, outras vertentes. As relações estabelecidas, neste trabalho, entre o documento e o planejamento visaram enfatizar, antes de tudo, a importância dos meios de circulação e do zoneamento,

diante da tentativa de introduzir o discurso do “sonho ecológico e humanístico”, assim denominado em Palmas (1989), pertinente ao momento de sua construção.

Deste ponto em diante, discutir-se-á as implicações do planejamento no espaço urbano de Palmas, a partir dos problemas verificados no trabalho de campo, das entrevistas realizadas e das análises elaboradas por autores que se dedicaram a temática urbana em Palmas.

Diante da impossibilidade de realizar a entrevista com o secretário de Desenvolvimento Urbano, será citada a entrevista concedida ao programa Olhar Digital na Construção Civil, exibido na emissora local da TV Cultura, no dia 09 de setembro de 2006, por considerar que a mesma corrobora com as discussões aqui apresentadas. Na oportunidade o secretário relatou os problemas inerentes ao planejamento urbano, identificados com a revisão do Plano Diretor de Palmas e alguns dos apontamentos coincidem com os apresentados anteriormente.

Conforme a entrevista, existem problemas referentes a: ocupação territorial desordenada no sentido norte-sul; presença de inúmeros espaços vazios no Plano Básico; moradia, visto que a população pobre não tem acesso aos terrenos vazios devido a especulação imobiliária; falta de integração entre o Plano Básico e Palmas Sul (entenda-se Bairros Satélites); falta de arborização e problemas com os mobiliários das quadras; problemas de acessibilidade no sistema viário; baixa densidade de ocupação no Plano Básico, já que previu-se uma densidade de 300 habitantes por hectare e, atualmente, o índice é de 10 habitantes por hectare.

Ao refletir sobre o processo de construção de Palmas, Magnavita (2001, p. 707) apontou os problemas que contrariaram o marketing de construção que utilizava os slogans de “cidade ecológica” e “cidade que mais cresce no mundo”. Segundo o autor o ufanismo revela sintomas evidentes de refluxo entre eles:

- superdimensionamento infra-estrutural da cidade em detrimento de ocupação dispersa das quadras;
- não cumprimento dos pressupostos ecológicos previstos;
- crescente segregação social;
- problemas sociais.

Quanto à ocupação das quadras as considerações tanto do secretário, quanto de Magnavita (2001) convergem para a questão das projeções do desenho e da população que ocuparia Palmas. O memorial descritivo de Palmas definiu a área de expansão do Plano Definitivo em função da população que, conforme explicitado

no capítulo anterior, seria de um milhão e duzentos mil habitantes. Mas este número destinou-se somente a área relativa ao Plano Diretor, somando as áreas de expansão norte e sul a cidade poderia abrigar, segundo PALMAS (1989, s/p), dois milhões e quinhentos mil habitantes.

Entretanto, a estratégia de ocupação do núcleo central, localizado entre o córrego Brejo Cumprido e o córrego Sussuapara, rompeu-se. Esta área foi destinada para localização da primeira etapa de ocupação do plano, com a finalidade de abrigar, conforme PALMAS (2002, p.13), uma população estimada de duzentos mil habitantes nos dez primeiros anos.

Mas, após quinze anos, segundo a projeção do IBGE, o total populacional da cidade atingiu a estimativa do planejamento, contudo o núcleo central não foi totalmente ocupado e a expansão da cidade seguiu o sentido norte-sul, extrapolando o desenho do Plano Básico.

Em entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2007, o informante da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do município de Palmas tece considerações relevantes para a compreensão sobre a efetivação do processo de ocupação do espaço urbano em Palmas. Segundo o mesmo,

Palmas foi planejada pra ficar entre o córrego Brejo comprido e o Sussuapara, mas no início, o próprio governo da época fugiu ao plano ele separou por classes as quadras, ele não uniu os funcionários [...] O funcionário com menor qualificação foi pra Taquaralto [...] O que tinha nível mais alto ficou, os deputados e secretários ficaram na ARSE 14. Depois ele abriu a 51 que já saiu fora do Plano original [...] coordenadores, assessores e chefes foram pra ARSE 72 e depois foram feitos os sorteios dos lotes, em 1990, das ARSES com final 1[...] ARSE 61,71,81,91,101,111 então ficou de forma linear para o Sul, e desrespeitou o plano original que previa a implantação da cidade nessa área central, então, todos os problemas que nós enfrentamos hoje começaram no não seguimento do plano original, que previa que 200 mil pessoas, toda a população de Palmas hoje, poderia estar entre esses dois córregos [...] o maior problema de Palmas hoje é o crescimento desordenado, o crescimento desordenado gera todos os outros problemas [...]. Também as pessoas que vinham pra Palmas sem recursos, eles não permitiam que essas pessoas ficassem na área central.

Este processo (MAPA 5) revela o rompimento com a estratégia do planejamento, desencadeado pela ação do poder público estadual, responsável pela comercialização da terra urbana na fase inicial de ocupação da cidade. De acordo com Palmas (1989, p.5) o setor público não deveria “adotar subsídios ou doar terras para quaisquer fins.”

OCUPAÇÃO INICIAL DO PLANO BÁSICO EM PALMAS (TO)



Gerou-se, também, um processo de exclusão social e espacial sob o comando do Estado. Além disso, a falta de gestão pública e a especulação imobiliária contribuíram de modo decisivo para que a cidade crescesse no sentido alheio ao proposto. Nesse sentido, o arquiteto planejador da cidade (2007) considera que,

foi proposto no plano ou por faixas ou em crescimento concêntrico, que o Estado buscasse ocupar uma área por completo e ir ocupando outras contíguas a estas. A especulação imobiliária, a incúria dos governantes, a expectativa de lucro fácil de alguns, o despreparo da maioria dos gestores fez com que a cidade reproduzisse na sua expansão, as piores condições do tecido urbano tradicional que é a existência de vazios urbanos que não se explicam na economia, no sentido socialmente progressivo.

De acordo com Palmas (2002), a previsão para a ocupação da região denominada como expansão sul da cidade, ou seja, a região onde estão localizados os Bairros Satélites, seria para após a ocupação de, aproximadamente, 70% da área do Plano Básico. Assim, enquanto o Plano Básico apresenta áreas disponíveis para ocupação, nos Bairros Satélites parcelamentos públicos e privados foram aprovados contrariando a lógica do planejamento e encontram-se em franca expansão. Todavia, segundo o informante da SEDUH, no Plano Básico existe número suficiente de lotes para abrigar o total populacional atual de Palmas, o que comprova ter sido desnecessária a abertura de assentamentos urbanos nos Bairros Satélites. Nas palavras do mesmo,

só aqui nessa área do Plano original já era previsto um população de 1.200.000 habitantes, então não precisava ter aberto essas novas áreas [...] nós temos lotes suficientes, hoje em Palmas registrados, com capacidade para uma população de 500 mil habitantes, dentro dos lotes que estão vagos hoje.

É possível afirmar, então, que desde o início da ocupação do espaço urbano de Palmas o poder público estadual foi o grande gestor e que, entre a Palmas idealizada e a Palmas realizada e ainda em construção, rompeu-se a estratégia estabelecida no planejamento. Nos primeiros anos o Estado assentou funcionários públicos de forma linear rumo ao sul, demandando a implantação de infra-estrutura e equipamentos também de forma linear, além disso, o estado promoveu a ocupação dos Bairros Satélites, doando lotes para a população de baixa renda nestes bairros, o que também demandou infra-estrutura e equipamentos.

Faz-se necessário investigar, então, até que ponto as ações do poder público contribuíram no sentido de promover uma ocupação ordenada dos Bairros

Satélites, propiciando a toda população acesso aos equipamentos, infra-estrutura urbana e aos serviços públicos essenciais, como a existente para a população do Plano Básico.

4.2 BAIRROS SATÉLITES: A SEGREGAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL REVELADA

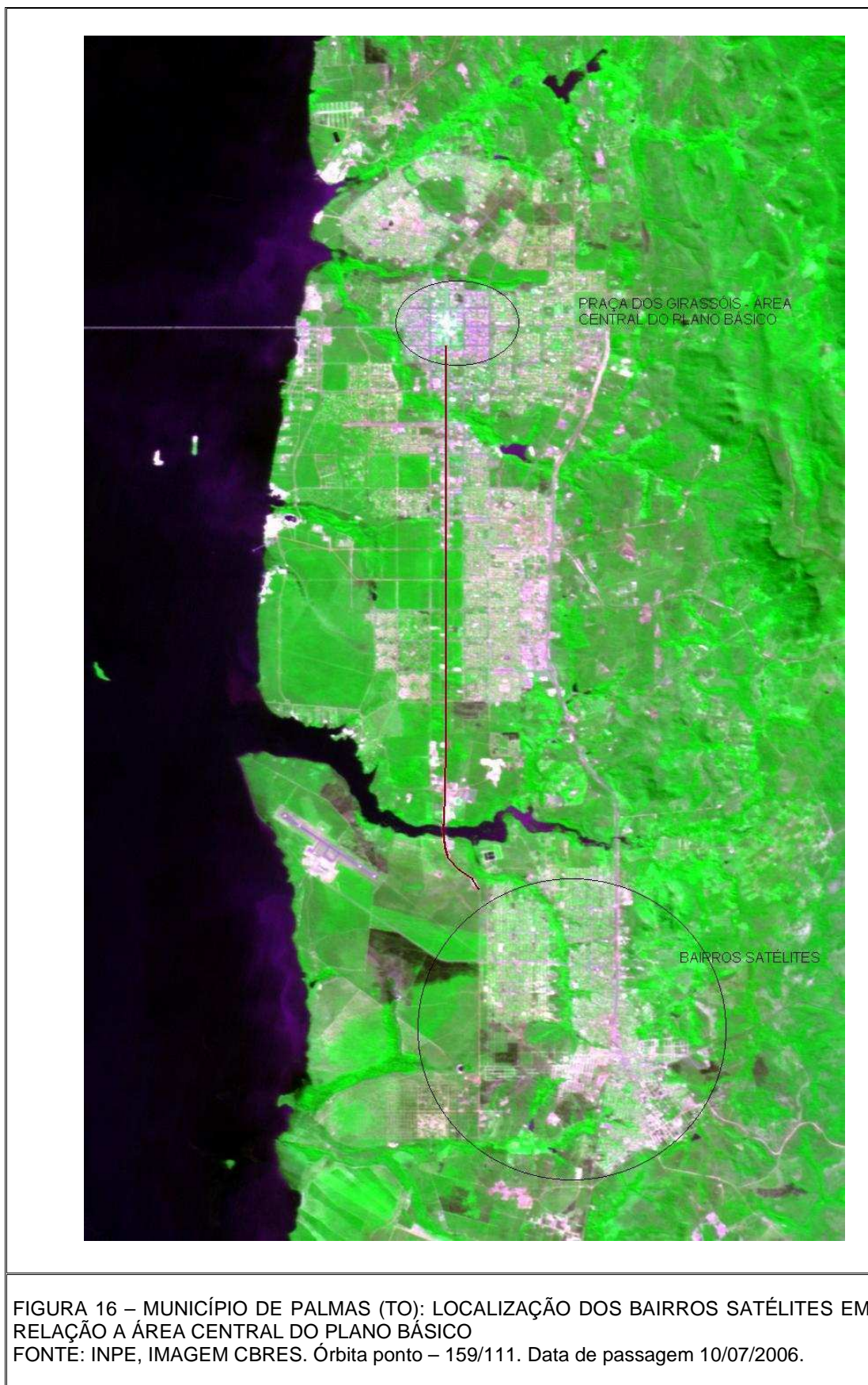
A configuração sócio-espacial dos Bairros Satélites é diferente daquela verificada no interior do Plano Básico, embora sejam produtos de assentamento formal promovido pelo Governo Estadual e iniciativa privada. Tal fato faz-se perceber por sua localização, pela falta de controle institucional e pelas diferenças sócio-econômicas que ali se desenvolveram.

Para Palmas (2002, p.22) a localização destes bairros é física e institucionalmente desintegrada do Plano Básico, “ela é desintegrada fisicamente porque os extremos das áreas urbanizadas encontram-se distante aproximadamente 7 km. É desintegrada institucionalmente porque os loteamentos não utilizaram a legislação própria.”

Quanto a distância física, neste estudo, contabilizou-se um intervalo aproximado de 15 quilômetros entre a saída dos Bairros Satélites, antes do ribeirão Taquaruçu, passando pela Avenida Teotônio Segurado até chegar a Praça dos Girassóis. Assim, se os extremos distam em sete quilômetros, a diferença se faz maior entre as franjas ao norte destes bairros e o núcleo central do Plano Básico, onde localizam-se os serviços públicos e prestação de serviços (FIGURA 16).

Paviani (1989, 29-30) ao discutir periferização e inaccessibilidade nas cidades argumenta que a pobreza urbana é inerente ao processo de periferização de tal forma que uma coexiste com a outra. Desta forma, à medida que a terra urbana fica escassa e encarece, as populações incapazes de suportar a valorização são expulsas para loteamentos periféricos, cada vez mais distantes.

Em Palmas tal fato ocorreu antes mesmo que a terra urbana entrasse em escassez, pois ao chegar na cidade a população de baixa renda logo foi encaminhada pelo Estado para os Bairros Jardins Aurenys. Nestes bairros, segundo o informante da SEDUH os lotes “eram vendidos de forma bem irrisória [...] uma espécie de doação [...] então começou a surgir o Aurenys I, o Aurenys II, o Aurenys III e o Aurenys IV.”



Sobre o ponto de vista institucional ressalta-se que, enquanto o Plano Básico cresceu amparado por parâmetros reguladores de acordo com a Lei Municipal nº 386, os Bairros Satélites cresceram sem controle. Em contrapartida, a administração pública preocupou-se em utilizar a mesma Lei de Zoneamento e Uso do Solo para os Bairros Satélites, o que não se viabilizou devido às diferenças das tipologias urbanísticas de seus espaços públicos e privados. (PALMAS, 2003, p.10)

De acordo com Palmas (2003, p.10) no ano de 2000 aprovou-se a Lei Complementar n.º 025 e a Lei Complementar n.º 029, a primeira transformou todos os lotes residenciais dos Jardins Aurenys em uso misto residencial/comercial, mas proibiu alguns usos incompatíveis com as habitações. Contudo, a segunda revogou as restrições da anterior, quando permitiu que usos incompatíveis (inclusive indústrias) se instalassem próximos às residências, nas quadras que especificou nos demais loteamentos dos Bairros Satélites.

Conforme as reflexões de Maricato (2003) discutidas no capítulo anterior, constata-se a condescendência e a tolerância advinda do poder público, em especial o municipal, em relação a produção ilegal e ao controle da ocupação do solo no espaço urbano. Assim, decorrente do processo de falta de gestão pública, a configuração urbana se organizou nos Bairros Satélites, segundo Palmas (2003, p.11), da seguinte forma:

- uso habitacional predomina e se mistura com atividades de comércio e serviço de diversos portes nas avenidas;
- ao longo da rodovia TO-050 instalaram-se atividades de comércio e serviço regional sem controle sobre sua ocupação;
- na avenida Tocantins onde se originou o núcleo central de Taquaralto, formou-se um comércio com características de centro de cidade, que vai se diluindo entre as vias ortogonais e se prolongando pela própria avenida;
- além das edificações comerciais com tipologia vicinal se formarem na Avenida Tocantins, na Avenida I, que se prolonga entre os Jardins Aurenys I e III, ocorre o mesmo, pelo fato de ser essa via importante eixo de ligação entre a rodovia TO-050 e o Aeroporto de Palmas;
- para os loteamentos aprovados, mas não implantados, não existe legislação específica para controle da transformação do solo.

Assim, observa-se nos Bairros Satélites a formação de um núcleo urbano em que predomina o uso habitacional, ao qual vem se atrelando o crescimento do comércio, principalmente no Bairro Taquaralto e em menor proporção na via de ligação entre a TO 050 e o aeroporto. Observa-se na FIGURA 17, o predomínio de uso típico das áreas centrais das cidades com a presença de agências bancárias e comércio varejista, com destaque para as lojas de móveis e eletrodomésticos e vestuário. Segundo o informante da SEDUH, “a avenida Tocantins é o segundo ponto mais valorizado da cidade” e forma uma centralidade.



FIGURA 17 – AVENIDA TOCANTINS - AVENIDA COMERCIAL DO BAIRRO TAQUARALTO
FONTE: XAVIER, 2006.

Porém, a falta de planejamento urbano que englobasse os Bairros Satélites e de elaboração de leis urbanísticas, que gerissem esta parte da cidade desde o início do processo de ocupação, corroborou para o crescimento urbano, conforme a descrição anterior. Este processo resultou, também, em problemas relacionados a expansão física local e a falta de infra-estrutura viária, prejudicando a mobilidade e acessibilidade de veículos e pessoas.

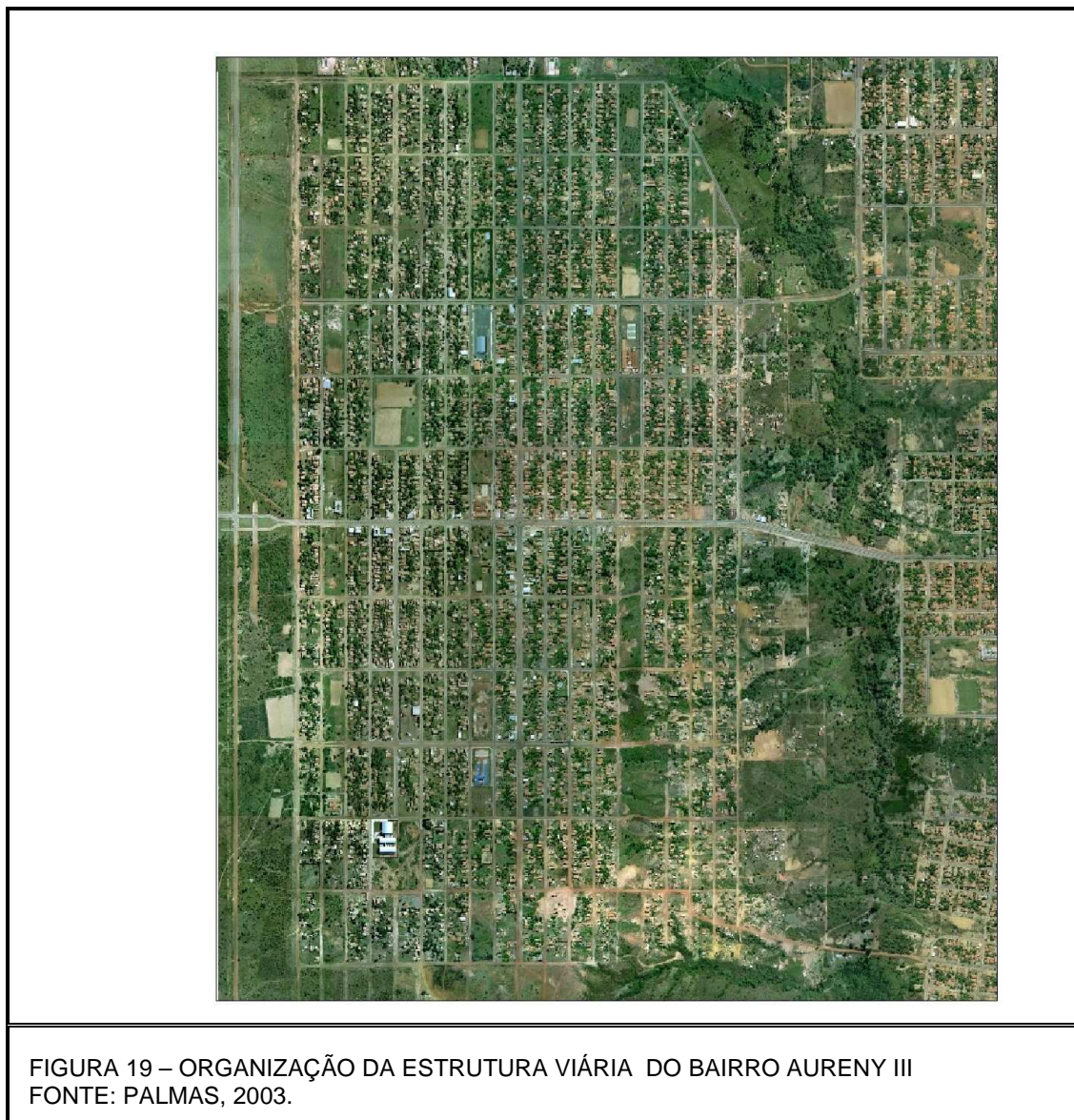
No que se refere ao processo de expansão física, além de ser dissociada do Plano Básico, os loteamentos foram implantados sem articulação entre o bairros e o sistema viário se caracteriza por ruas estreitas, além disso a distribuição da população é dispersa e com baixa densidade. Na FIGURA 18, por exemplo, observa-se a organização do setor Morada do Sol no Bairro Taquaralto, onde as

ruas não foram pavimentadas a iluminação pública é precária, a ocupação é dispersa e não existem placas indicando a denominação das ruas.



FIGURA 18 – ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA VIÁRIA DO BAIRRO TAQUARALTO/ SETOR MORADO DO SOL
FONTE: PALMAS, 2003.

A FIGURA 19, por sua vez, refere-se ao desenho do Bairro Jardim Aurenny III, onde as ruas foram delineadas como tabuleiro de xadrez, mas desrespeitaram as condições físicas locais, porque o bairro localiza-se na vertente do Córrego Machado onde a declividade do relevo é acentuada.



A dispersão e a baixa densidade ocorrem principalmente no Bairro Taquaralto, exceto nas áreas próximas ao comércio central, e nos Bairros Aurenny's II e III. Nestes bairros a infra-estrutura urbana é precária, a iluminação pública é deficitária, as ruas são mal iluminadas, no Bairro Aurenny III detectou-se os maiores problemas na estrutura viária.

Salvaguardando exceções, as vias urbanas dos Bairros Satélites não possuem articulação necessária para promover a integração entre os bairros, que são cortados pela rodovia TO - 050, o que gera uma ruptura tanto no que se refere ao traçado, quanto à circulação, principalmente para os pedestres. Ademais, as avenidas não apresentam a mesma qualidade de desenho como no Plano Básico.

Contudo, constatou-se no trabalho de campo a ação do poder público municipal e estadual na pavimentação da Avenida Goiás, que liga o Jardim Aurenny II ao Jardim Aurenny III.

Identificou-se, ainda, que perante a distância entre os Bairros Satélites e o Plano Básico, a população local tem a impressão de não fazer parte do mesmo contexto urbano dos moradores do Plano Básico, percebe-se tal fato no discurso dos moradores, quando se referem a Palmas como um local diferente daquele em que habitam. Quando a informante da associação dos moradores do Bairro Jardim Aurenny II, em entrevista concedida no dia 11 de fevereiro de 2007 fala sobre o que a motivou a morar nos Bairros Satélites, comprova-se a afirmativa. Segundo a moradora,

Centro é aquele centro que tem o Palácio as secretarias, que tem os ricos, que tem os deputados, tem o governador, então lá é o centro, aqui é bairro, aqui é como Brasília ou Goiânia, Brasília e Goiânia tem o centro e tem os bairros, longe, muito distante 18, 20 ou 30 quilômetros é igualmente aqui [...]

As considerações tecidas até o momento permitem afirmar que o primeiro indício de segregação sócio-espacial na cidade de Palmas se manifesta pela deliberada ação do Estado, que direcionou a demanda por moradia da população de baixa renda para os Bairros Satélites. O segundo indício é a distância espacial entre o Plano Básico e os Bairros Satélites, além disso, a ocupação destes últimos não foi objeto de planejamento urbano, como no caso do Plano Básico, o que permite argumentar, ainda, que a falta de gestão institucional e planejamento contribuíram para a ocorrência do fenômeno da segregação sócio-espacial em Palmas.

Para sustentar esta argumentação serão analisados os dados do IBGE para Palmas, considerando as variáveis referentes à escolaridade e renda dos responsáveis pelos domicílios e as referentes à moradia, a fim de obter parâmetros que indiquem a situação sócio-econômica nos Bairros Satélites em relação ao Plano Básico.

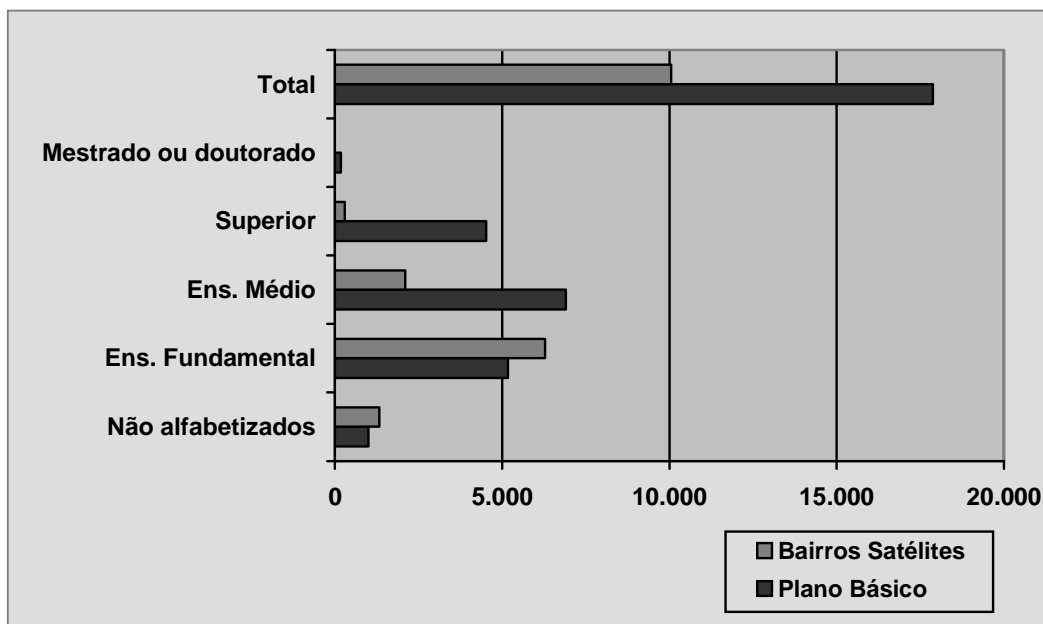
4.2.1 Análise das variáveis sócio-econômicas e das moradias dos Bairros Satélites

Para este procedimento tomou-se como referência os estudos de Bertone e Mello (2004, p.73), que partem do pressuposto de que a correlação de indicadores referentes aos responsáveis pelos domicílios poderia indicar sinais de inclusão ou exclusão social. Para complementar, a utilização dos indicadores de qualidade das

moradias pode indicar a ausência ou não de infra-estrutura urbana, corroborando para a compreensão da existência da segregação sócio-espacial.

Assim, quanto à escolaridade foram analisados os dados referentes ao curso mais elevado freqüentado pelas pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, foram consideradas as variáveis: não alfabetizados, ensino fundamental, ensino médio, alfabetização de adultos, superior e mestrado ou doutorado. De acordo com o GRÁFICO 3 nos Bairros Satélites os cursos mais elevados freqüentados pelos responsáveis pelos domicílios foram o ensino médio e fundamental com destaque para o segundo, com 62,4%. No Plano Básico observa-se a predominância para os responsáveis que freqüentaram o ensino médio e destaca-se a prevalência entre os que freqüentaram nível superior com 25% do total enquanto nos Bairros Satélite, apenas 2,9% tiveram acesso ao ensino superior.

GRÁFICO 3 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): CURSO MAIS ELEVADO FREQUENTADO PELAS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES – UNIDADE DE MEDIDA EM HABITANTES, 2000

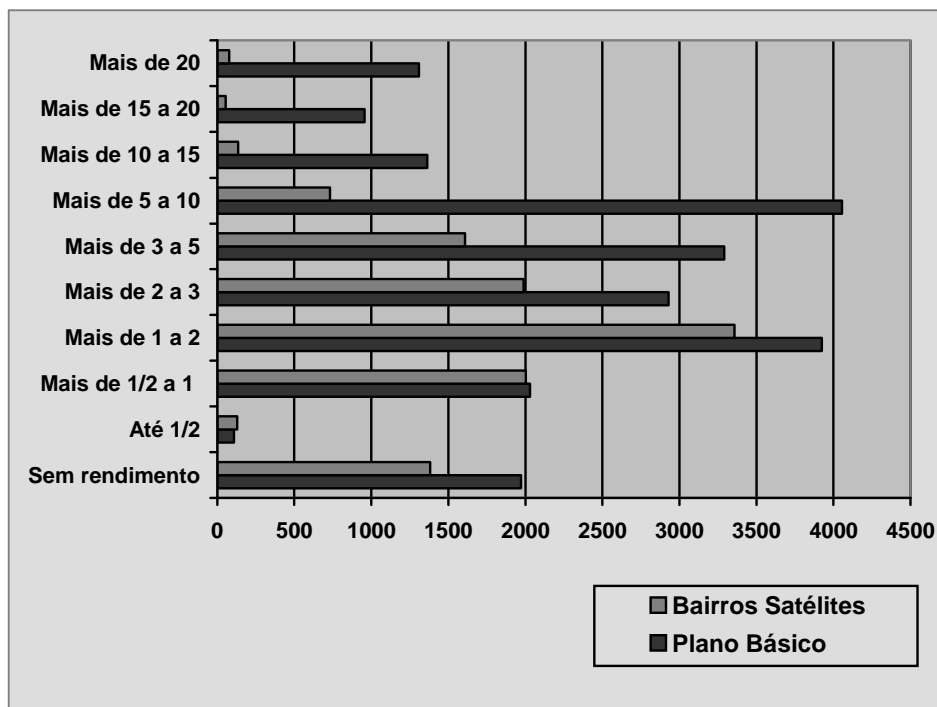


FONTE: IBGE, 2000.
Org.: XAVIER, F.O.R, 2006

Os dados referentes à renda denotam que, enquanto nos Bairros Satélites a renda se concentra entre os que ganham $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo e 3 a 5 salários mínimos, no Plano Básico as rendas salariais se concentram entre os que ganham entre $\frac{1}{2}$ a 1 salário mínimo e 5 a 10 salários mínimos. Denota-se, também, que no

Plano Básico estão concentradas as maiores rendas, mais de 10 a 15 salários mínimos até mais de 20 salários mínimos, entretanto esta distribuição é desigual pois a minoria dos responsáveis pelos domicílios alcançam esta renda. Os dados foram analisados e representados conforme o GRÁFICO 4.

GRÁFICO 4 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): RENDIMENTO NOMINAL MENSAL EM SALÁRIOS MÍNIMOS DAS PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES – UNIDADE DE MEDIDA EM NÚMERO DE HABITANTES, 2000



FONTE: IBGE, 2000.

Org.: XAVIER, F.O.R., 2006.

Após a análise dos indicadores referentes aos responsáveis pelo domicílio, as relações serão estabelecidas entre as características dos domicílios particulares permanentes. Segundo o IBGE, o domicílio é o local de moradia, estruturalmente separado e independente, constituído por um ou mais cômodos. Estes são particulares quando destinados à habitação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, que mantém relacionamento ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou, normas de convivência. Por fim são permanentes os domicílios destinados à moradia e localizados em casa, apartamento ou cômodo. (IBGE, 2000)

Os dados do Censo do IBGE de 2000 (TABELA 4), demonstraram que do total de domicílios particulares 65,9% localizavam-se no Plano Básico, enquanto 34,0% localizavam-se nos Bairros Satélites. Portanto, para relacionar as condições das moradias dos Bairros Satélites e do Plano Básico, as análises seguintes

referem-se a comparação entre os percentuais relativos a cada setor. Visto que, se a relação se efetivasse em comparação com o total de Palmas, os números tenderiam para o Plano Básico, já que nele o número de domicílios é maior.

A TABELA 4 permite verificar que nos Bairros Satélites se encontra o maior percentual de domicílios particulares improvisados, 1,6%, enquanto no Plano Básico este percentual diminui para 1,2%. Segundo o IBGE os domicílios particulares improvisados foram assim classificados por se localizarem em unidades que não tivessem dependências destinadas exclusivamente a moradia (lojas, salas comerciais) considerou-se, também, prédios em construção, embarcações, carroças, vagões, tendas, barracas, grutas, que servissem de moradia.

TABELA – 4 MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): NÚMERO TOTAL E PERCENTUAL DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E IMPROVISADOS – PARA OS SETORES E PALMAS, 2000

VARIÁVEL	SETOR					
	Plano Básico	% Em Relação ao Setor	% Em Relação a Palmas	Bairros Satélites	% Em Relação ao Setor	% Em Relação a Palmas
Domicílios Particulares Permanentes	22.118	98,7	65,0	11.394	98,3	33,5
Domicílios Particulares Improvisados	285	1,2	0,8	193	1,6	0,5
Total De Domicílios Particulares	22.403	100	65,9	11.587	100	34,0
TOTAL DOMÍCILOS PARTICULARES PALMAS				33.990		

FONTE: IBGE, 2002.

Org.: Xavier, F.O.R., 2006

Segundo o IBGE (2000), concluiu-se, a partir da análise efetuada com resultados dos censos anteriores, que o número de banheiros é uma variável de alta relevância, já que denota grande correlação entre o número de banheiros existentes no domicílio e a renda domiciliar, configurando-se como uma informação que revela estratificação sócio-econômica. Neste estudo, analisou-se a variável domicílios particulares permanentes sem banheiro ou sanitário, e conforme a TABELA 5 é possível afirmar que a maior incidência ocorre nos Bairros Satélites.

TABELA 5 - MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES SEM BANHEIRO OU SANITÁRIO, 2000

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
SETOR	N.º DE DOMICÍLIOS	N.º DE DOMICÍLIOS – SEM BANHEIRO OU SANITÁRIO	% N.º TOTAL DE DOMICÍLIOS DO SETOR
Plano Básico	22.403	634	2,8
Bairros Satélites	11.587	1.003	8,6
TOTAL	33.990	1.637	

FONTE: IBGE, 2002.

Org.: Xavier, F.O.R.

Tanto para os Bairros Satélites, quanto para o Plano Básico verificou-se a precariedade no que se refere ao escoadouro dos sanitários dos domicílios. Quanto a esta variável detectou-se (TABELA 6) a maior prevalência nos Bairros Satélites, em detrimento do Plano Básico. Esta configuração revela a carência de infra-estrutura de esgotamento sanitário em Palmas, neste sentido os estudos de Bertone e Mello (2004, p.75) revelaram a forte presença de fossas rudimentares por toda área urbana de Palmas.

TABELA 6 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES ESGOTAMENTO SANITÁRIO – REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL, 2000

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
SETOR	N.º DE DOMICÍLIOS	N.º DE DOMICÍLIOS – ESGOTAMENTO SANITÁRIO	% N.º TOTAL DE DOMICÍLIOS DO SETOR
Plano Básico	22.403	3.557	15,8
Bairros Satélites	11.587	2.423	20,9
TOTAL	33.990	5.980	

FONTE: IBGE, 2002.

Org.: Xavier, F.O.R.

Os números referentes à coleta do lixo (TABELA 7) demonstraram que o serviço atinge alto percentual no Plano Básico assim como nos Bairros Satélite, que entretanto, tinham aproximadamente 84% do lixo coletado, enquanto 98% dos domicílios do primeiro contavam com atendimento. Para Bertone e Mello (2004, p.76) “a falta de lugares apropriados e/ou determinados para aterros sanitários e de usinas de processamento do lixo”, é o problema mais grave. Além disso, é recorrente deparar-se com lixo depositado em terrenos vazios no Plano Básico e nos Bairros Satélites.

TABELA 7 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): DESTINO DO LIXO – COLETADO, 2000

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
SETOR	N.º DE DOMICÍLIOS	N.º DOMICÍLIOS – LIXO COLETADO	% N.º TOTAL DE DOMICÍLIOS DO SETOR
Plano Básico	22.403	21.979	98,1
Bairros Satélites	11.587	9.730	83,9
TOTAL	33.990	31.903	

FONTE: IBGE, 2002.

Org.: Xavier, F.O.R., 2006

Também, quanto ao abastecimento de água por rede geral, constatou-se por meio da análise da TABELA 8, o percentual elevado de domicílios atendidos. Embora, o atendimento seja menor para os Bairros Satélites onde 90,6%, do total de domicílios do setor, dispõe deste serviço.

TABELA 8 – MUNICÍPIO DE PALMAS (TO): ABASTECIMENTO DE ÁGUA - REDE GERAL

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES			
SETOR	N.º DE DOMICÍLIOS	N.º DE DOMICÍLIOS – ABASTECIDOS	% N.º TOTAL DE DOMICÍLIOS DO SETOR
Plano Básico	22.403	20.963	93,5
Bairros Satélites	11.587	10.500	90,6
TOTAL	33.990	1.637	

FONTE: IBGE, 2002.

Org.: Xavier, F.O.R.

Para complementar as correlações serão apresentadas figuras que ilustram a diferença no padrão de ocupação das quadras e dos domicílios, entre o Plano Básico e os Bairros Satélites.

Assim, na FIGURA 20 observa-se um exemplo do alto padrão na construção das moradias na quadra 404 sul situada no Plano Básico, na FIGURA 21 observa-se a recém implantada e ainda desocupada quadra localizada na orla da praia da Graciosa, com infra-estrutura de pavimentação e iluminação pública eficientes.



Na FIGURA 22, observa-se o Bairro Jardim Aurenny III, implantado na década de 1990, que conforme discussão anterior, apresenta ruas sem pavimentação, com iluminação ineficientes e moradias precárias. Na FIGURA 23 é possível observar, o Bairro Jardim Aurenny I onde existe pavimentação e iluminação pública.



As comparações entre as variáveis sócio-econômicas e das condições de infra-estrutura e moradias dos Bairros Satélites e do Plano Básico, remetem as considerações de Castells (1983) relativas às diferenciações sócio-espaciais encontradas no espaço urbano, em que a segregação urbana se configura pelas diferenças entre zonas que se caracterizam pela forte homogeneidade social interna. O autor assinala, ainda, o fato de que a distribuição das residências no espaço e as

funções que se ligam as mesmas se efetivam, conforme as características das moradias e de sua população.

Assim, pode-se afirmar que em Palmas, estas zonas se distinguem entre os Bairros Satélites e o Plano Básico. Conforme os dados apresentados verificou-se que os responsáveis pelos domicílios particulares permanentes detentores das maiores rendas e com maior escolaridade residem no Plano Básico. As diferenças se repetem com a análise dos dados referentes às moradias, mesmo quando os valores são satisfatórios, as melhores condições efetuam-se no Plano Básico. As diferenças entre estas zonas homogêneas denotam que, no processo de exclusão urbana a população com perfil sócio-econômico desprivilegiado se adensou nos Bairros Satélites. Entretanto, nestes últimos, também existem diferenças, que se revelaram principalmente quanto à implantação da infra-estrutura urbana.

4.2.2 Os Bairros Satélites: as diferenças se ratificam

A construção da capital do Tocantins foi um forte fator de atração populacional e a capital recebeu, de acordo com Bertone e Mello (2004, p. 71), “desde trabalhadores braçais aos profissionais liberais; dos executivos aos políticos, de proprietários à população sem terra”. Mas seja qual for o perfil sócio econômico, o principal motivo de atração populacional foi a oportunidade de trabalho. Nas entrevistas realizadas com os representantes dos Bairros Satélites destaca-se que a principal motivação para morar em Palmas veio da possibilidade em conseguir trabalho.

Conforme análise anterior, verificou-se que no que se refere à ocupação da população no espaço urbano da capital, as oportunidades foram desiguais, haja vista o processo segregativo que se instaurou na cidade e que conferiu aqueles de maior renda a localização nos locais privilegiados com infra-estrutura e equipamentos urbanos e, portanto mais valorizados.

Assim, mesmo que proveniente do senso comum e de forma explícita ou implícita, os moradores dos Bairros Satélites denotaram conhecimento sobre processo de segregação sócio-espacial desenvolvido em Palmas. A afirmação anterior se confirma com as considerações do informante da associação de moradores do Setor Sol Nascente em Taquaralto em entrevista concedida no dia 18 de setembro de 2006, logo ao chegar na cidade, no ano de 1993, informaram-lhe

que “o lugar do pobre é no Taquaralto!”. O mesmo continuou, afirmando que a informação tinha procedência, pois somente naquele bairro tivera condições de comprar um terreno para construir sua casa.

Ficou evidente, também por meio das entrevistas, que nos Bairros Satélites os maiores problemas, segundo os moradores, são relativos à educação, saúde, lazer e transporte. Quanto ao último, o problema decorre da distância percorrida e do tempo gasto com as viagens, haja vista que todos os bairros são servidos pelo sistema de transportes.

Conforme a análise dos dados concernentes à escolaridade, constatou-se que nos Bairros Satélites prevalecem os responsáveis pelos domicílios com formação até o ensino fundamental e médio. Para os moradores o problema se revela na formação profissional dos jovens, ou seja, daqueles que concluíram o ensino médio e não têm acesso a universidade ou aos cursos profissionalizantes. Nas palavras da informante da associação dos moradores do bairro Jardim Aurenny II (2007)

lá na região norte o povo que tem lá é só filho de rico, eles tem colégio particular, eles tem faculdade com condições financeiras, [...] o povo daqui é um povo mais pobre e que muita gente não tem condições de botar seu filho na faculdade porque ele não tem condição de pagar a faculdade pra ele [...] O pessoal fica aqui esperando carona, pra fazer faculdade em Porto Nacional [...] não tem condição de pagar o coletivo, não tem condição de ter um carro [...] nós não temos uma faculdade aqui na região sul, então tudo é na região norte ou em Porto Nacional [...] A única coisa que esses meninos sabem fazer é trabalhar de servente, como esses meninos vão chegar numa idade de 20 anos, 30 anos, trabalhando de servente?

Quanto ao atendimento público de saúde os Bairros Satélites enfrentam problemas referentes a oferta dos serviços, das especialidades médicas e ao deslocamento, já que a demanda é realmente atendida pelo Hospital Geral de Palmas. Segundo a informante da associação dos moradores do bairro Jardim Aurenny II (2007),

o atendimento de saúde tudo depende da região norte, do Hospital Geral de Palmas, nós temos muitos postos de saúde na região sul, nós temos o pronto socorro do Aurenny I que atende muito, mas tá tumultuado, não é um atendimento, assim quando passa por uma situação muito grave tem que correr pro centro, chega lá tá cheio de gente de fora, que é um hospital grande daquele, mas que tá tumultuado de povo que vem de fora de todo lugar [...] é só um atendimento que é aqui no Aurenny I e outro na Policlínica lá no Taquaralto, então os postos de saúde faz o atendimento de dia, de noite não tem atendimento, falta médicos. Precisa colocar um hospital aqui na região... precisa de um hospital grande pra acudir as necessidades daqui, pra deixar a região norte com o povo de lá...

Os moradores são enfáticos ao afirmar que não existe acesso ao lazer nos Bairros Satélites. Ao percorrer estes bairros constata-se que não existem locais públicos para desfrutar do lazer como praças ou parques. Uma outra forma de lazer característica da região Norte do Brasil é o banho nas praias formadas pelos rios, mas ao contrário do Plano Básico, os moradores dos Bairros Satélites não têm acesso as praias, por meio de transporte público. De acordo com o informante da associação de moradores do Setor Morada do Sol no bairro Taquaralto em entrevista concedida no dia 11 de fevereiro de 2007,

lazer é uma questão complexa, foi programada pra nossa região uma área olímpica ao entorno do ginásio Ayrton Sena. Quando queremos ir a algum banho, ou procuramos os banhos de Taquaruçu ou vamos aqui a praia da região sul, que é a praia dos Buritis, que fomos nós que fizemos, metemos a cara com inchada, machado foice, facão, fomos lá limpamos e hoje é o local que nós temos para banho, a única pracinha que nós tínhamos, que era a praça da igreja católica, hoje ela é invadida por camelos, pra dizer a verdade lazer mesmo nós não temos [...] pra gozar de um lazer se nós fomos comparar o centro com a região sul, nós não temos.

Enfim, a análise dos dados e o trabalho em campo demonstraram que há uma profunda diferenciação no padrão sócio-econômico, entre a população que ocupou a área destinada para a primeira fase de expansão do Plano Básico, principalmente na sua porção leste, e os Bairros Satélites. Essa diferenciação se efetivou por meio de um perverso processo de exclusão social, desencadeado em um espaço urbano que não pode ser considerado democrático, pois não conferiu a todos os moradores da cidade as mesmas condições de acesso aos equipamentos, infra-estruturas e serviços, haja vista que aos moradores com menor renda foram destinadas justamente as áreas com déficit nestes importantes componentes do espaço urbano. As considerações do planejador corroboram para esta argumentação, segundo o arquiteto,

o que se pode dizer de democracia na cidade é acesso aos meios de locomoção e aos meios de localização e uso dos equipamentos, nesse sentido os equipamentos estão distribuídos na sua maioria, permite uma certa democracia quanto a plano [Plano Básico], quanto aos instrumentos de gestão, isso é um outro elemento, talvez como a cidade foi ocupada de uma maneira, que não deveria, seria o caso de se pensar em administrações regionais, e numa distribuição de equipamentos, rever essa distribuição de equipamentos tem que atender, agora, os lugares que estão ocupados, [...] agora tem gente onde não tem equipamento e tem equipamento onde não tem gente. Também esse espalhamento das pessoas provoca uma equação deletéria, terrível, de transporte urbano, que é também agravado com a situação de renda, então você não tem um

transporte urbano com tarifa de 1,70 reais cada percurso democratizada, então nesse sentido o fluxo da cidade acabou não permitindo oportunidades iguais para toda população, particularmente por aqueles de menor renda.

O planejamento da capital, por sua vez, previa a ocupação ordenada da cidade, pois indicava a área inicial para ocupação o que significaria, economia na implantação das infra-estruturas e o convívio entre as diversas camadas da população na área central da cidade. Dessa forma, o planejamento poderia ter indicado a superação da exclusão, mas não o fez, haja vista que por deliberação governamental promoveu-se a construção de uma cidade excludente e segregada, portanto sem democracia. Segundo o informante da SEDUH (2007),

eu considero que o Plano era pra não ter exclusão, o original. Mas no momento que ele foi implantado! [...] Enquanto ele estava no papel, ele era interessante pra inclusão, mas no momento da sua implantação ele já foi excludente [...] com essa questão do pobre não poder entrar na cidade [...] as pessoas que vinham com as coisas não conseguiam entrar [...] tinha um controle, porque se você não tinha um lote, você entrava com uma mudança, alguém chegava: "- Você tá indo pra onde? - To indo pra Palmas. - Você tem um lote? - Não. - Então não pode." [...] Palmas não está contemplando a habitação então não a considero democrática, quando você não tem acesso, não tem espaços democráticos, não tem uma praça que é pra ser democrática, não tem democracia.

Com base nas discussões desenvolvidas parte-se, então, para análise sobre qual o papel do poder público e de suas ações no processo de segregação sócio-espaçial, tendo em vista suas ações deliberadas de exclusão desde o início da ocupação da cidade. Além disso, na porção oeste do Plano Básico, margeada pelo Lago, encontram-se lotes desocupados, com toda a infra-estrutura, prontos para a comercialização. Interessa sublinhar que estas áreas estão englobadas pelo Projeto Orla, que será discutido à seguir, regido pelo Governo do Estado.

4.3 O PODER PÚBLICO E A PRÁTICA DELIBERADA DE SEGREGAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA NO PLANO BÁSICO

Desde o início da formação do espaço urbano em Palmas, o Governo do Estado desapropriou terra rural e transformou em terra urbana para venda, gerando circulação e acumulação de capital, as terras urbanas se valorizavam em virtude da implantação das infra-estruturas, o governo por sua vez, acumulou capital, proveniente da venda das terras, que ficou disponível para novos investimentos.

Neste processo o Estado novamente divergiu do planejamento que previa a comercialização do lotes através da retrovenda. Conforme explicou o planejador, a retrovenda constituiria um mecanismo de comercialização que permitira que o Estado retomasse os lotes não ocupados a fim de promover sua ocupação, evitando o surgimento de vazios urbanos, entretanto o Estado não seguiu a proposta contida no planejamento.

Nos documentos referentes ao planejamento constatou-se a formulação de tal proposta sob os seguintes termos, “nenhuma terra poderá ser vendida, sem que sobre ela pese um condicionamento que obrigue a construção em um determinado período de tempo, sob pena de sanções crescentes.” (PALMAS, 1989, p.5).

Todavia, o Estado seguiu promovendo a abertura de quadras rumo ao sul da cidade vendendo os lotes no Plano Básico, doando e vendendo lotes por valores irrisórios nos Bairros Satélites. A terra urbana tornou-se mercadoria em Palmas, agregou valor, por ser objeto de especulação e serviu como moeda de pagamento aos credores do Estado. Sobre esse processo, o informante da SEDUH explica,

em 91 e 92 mesmo o governo vendeu praticamente todos os lotes na Avenida Teotônio Segurado [...] o Estado ele foi o maior vilão [...] promoveu os vazios urbanos, ele deixou os vazios urbanos para as grandes construtoras [...] pagou as grandes construtoras, que estava devendo, com terrenos na área central [...] e essas áreas estão até hoje, esses vazios urbanos [...] A especulação imobiliária tomou conta... já que ficou os vazios urbanos e o próprio Estado promove a especulação imobiliária, porque ele em vez de lançar uma quadra mais próxima ele vai lançando as quadras mais distantes e vai ficando os vazios urbanos.

Nesse sentido a análise de Magnavita (2001, p. 707) contribui para as considerações anteriores, o autor considera Palmas como uma cidade enraizada e conectada ao aparelho do Estado, promotor de ações que inseriram a cidade em uma “corrida” do solo urbano, sem normas nem restrições, uma espécie de “Eldorado” da especulação imobiliária. E ao mesmo tempo, um indelével exemplo de exclusão social.

Assim, o Estado trabalhou em Palmas como um agente imobiliário fazendo da cidade um grande loteamento, nesta condição atuou também como especulador, pois manteve e ainda mantém terra urbana em estoque. Segundo o informante da Orla S.A em entrevista concedida em 26 de fevereiro de 2007, “o governo do Estado detém ainda aproximadamente de quinze a vinte quadras fechadas.”

Outro problema, atrelado a propriedade da terra, apontado pelo planejador é a divergência entre os proprietários da terra urbana e a gestão municipal. Para o arquiteto,

há um problema sério de domínio do universo da propriedade urbana, porque apesar da gestão ser do município, de acordo com a hierarquia administrativa dos três níveis que ocorre no Brasil, a propriedade dos terrenos ou da maioria dos terrenos continua nas mãos do Estado, e o Estado, então, interfere na cidade de uma maneira que não o obriga a respeitar as condições de uso do solo e as prerrogativas do Governo Municipal.

Denota-se que o Estado agregou a função de proprietário e promotor imobiliário, o que lhe permitiu operar em um sistema em que auferia renda, por meio da venda das terras, aplicando-a na implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Esta condição inicial poderia ser considerada positiva, mas o desdobramento das ações do Estado no espaço urbano de Palmas, gerou uma baixa densidade na ocupação do solo com impactos negativos nos custos de implantação da infra-estrutura urbana e uma evidente segregação social e espacial da população com menor renda.

É importante salientar que, além do poder público estadual, o municipal interferiu no espaço urbano de Palmas. O primeiro, seguindo as prerrogativas da Constituição Federal, estabeleceu o campo de ação dos municípios e assumiu juntamente com o segundo o dever de formular e executar a política urbana, promovendo a ocupação e a conseqüente urbanização da cidade. Elaboraram-se leis e o Plano Diretor, e mesmo possuindo tais instrumentos, permitiu-se que o espaço urbano fosse ocupado de maneira irregular, conforme discussão anterior.

Segundo Paviani (1989, p.56), a cidade de Brasília foi fortemente submetida ao Estado, que proporcionava ações impactantes na estrutura espacial, social e econômica, mas que não reduziam as desigualdades sócio-espaciais. Em Palmas infere-se o mesmo processo, visto que as ações do poder público antes de promover a igualdade, incrementaram a ruptura entre o Plano Básico e os Bairros Satélites.

O Projeto Orla instituído pelo Governo do Estado do Tocantins é um exemplo. Por meio da Lei 1.128, de 1º de fevereiro de 2000, instituiu-se o Projeto Orla, com o objetivo de promover e disciplinar a ocupação e o uso do solo nas áreas às margens do Lago, formado pelo represamento das águas do rio Tocantins. (TOCANTINS, 2000).

O Fundo de Apoio a moradia popular, também foi criado pela Lei 1.128, e está vinculado a Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins AD/TOCANTINS, sendo “destinado à edificação de moradias, à melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda e à reinclusão social.” (TOCANTINS, 2000)

Ademais, a Lei tratou da destinação dos recursos provenientes das alienações, da autorização de órgãos estaduais e municipais, no sentido de aprovar os loteamentos e declarou as áreas de utilidade pública para fins de desapropriação em Palmas, ou seja, aquela correspondente à implantação do Projeto Orla.

O Projeto se destina também a conservação dos ecossistemas locais, a garantia da harmonia social e da qualidade de vida da população. O projeto prevê a urbanização de 24 quilômetros às margens do lago formado com a construção da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães. É possível observar as projeções para a área nas figuras a seguir, na FIGURA 24 destaca-se a presença da formação da praia fluvial, na FIGURA 25 observa-se a ênfase para a implantação de infraestrutura viária e paisagismo na Orla do Lago, que atualmente podem ser verificados na praia da Graciosa.

	
<p>FIGURA 24 - PROJETO ORLA EM PALMAS FONTE: www.senado.gov.br, acesso em 15 de outubro de 2006.</p>	<p>FIGURA 25 - PROJETO ORLA EM PALMAS FONTE: www.senado.gov.br, acesso em 15 de outubro de 2006.</p>

A empresa responsável pela comercialização dos lotes no Projeto Orla é a ORLA S.A. Participações e Investimentos, empresa de capital misto, constituída por 26 acionistas, sendo uma estatal, a Agencia de Habitação e Desenvolvimento Urbano (AHDU), o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Tocantins (SINDUSCON) e 24 empresas privadas. (TOCANTINS, 2006)

Neste estudo interessa analisar o Projeto Orla visto que as terras comercializadas são detidas pelo governo do Estado, que conforme foi discutido trabalhou e ainda trabalha como agente imobiliário na cidade. Destaca-se também, que neste Projeto está inserido um programa de moradia desenvolvido no bairro Jardim Taquari, localizado nas adjacências dos Bairros Satélites, ou seja, ao sul do Plano Básico, exemplo de que a segregação sócio-espacial tende a se perpetuar em Palmas.

O Projeto Orla funciona por meio de um processo em que o governo do Estado coloca determinadas áreas, de sua titularidade, a disposição da empresa Orla S. A que, através de um contrato firmado com o governo do Estado, urbaniza as quadras, constrói a infra-estrutura básica, realiza a regularização fundiária e comercializa as quadras por meio de licitações públicas. Conforme explicou o informante da Orla S. A, “O recurso advindo dessas licitações, abastece vários fundos, cada um é um fundo específico para determinada área” . Existem, então, os seguintes fundos:

- Fundo de Terra Nua que agrega 25% dos recursos provenientes da venda de imóveis nas quadras nobres da Capital, aquelas próximas ao Lago e ao centro do Plano Básico, para que sejam investidos em obras de infra-estrutura nas quadras populares.

- Fundo de desenvolvimento urbano e de preservação ambiental ao qual é destinado 30% do total arrecadado, para que sejam utilizados na infra-estrutura das quadras do Projeto Orla e na conservação ambiental.

- Fundo de apoio à Moradia Popular que conta com 5% de todos os recursos provenientes da comercialização dos imóveis para o financiamento de moradias populares. Os 40 % restantes são destinados à administração da empresa Orla.

Conforme o Governo do Estado (2006), quando ocorre a licitação de uma quadra de maior valor, ocorre também a licitação de uma quadra de menor valor, para que os valores arrecadados na venda de lotes mais caros subsidiem a implementação de infra-estrutura básica da quadra de lotes populares. O contrato com a empresa Orla é celebrado através da Procuradoria do Patrimônio Imobiliário do Estado e a fiscalização do Projeto é realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme explicou o informante da Orla S. A.

Assim, no espaço urbano de Palmas destaca-se a continuidade da ação do poder público estadual como agente imobiliário através do Projeto Orla, em que

repete-se o padrão excludente e segregativo, observado no início da implantação da cidade.

Tal processo faz-se perceber com a localização das quadras destinadas aos compradores de maior poder aquisitivo, no interior do Plano Básico, e na implementação do programa de micro parcelamento de solo, no Jardim Taquari. No interior do Plano Básico, as quadras comercializadas nas áreas próximas ao centro são adquiridas pela população de maior poder aquisitivo, enquanto as quadras ao sul destinam-se àqueles de menor renda. Ressalta-se que as quadras disponíveis estão localizadas em sua maioria no lado sudoeste da cidade, lembrando, aquele situado na margem esquerda da Avenida Teotônio Segurado e ao sul da Avenida JK. Conforme destacou-se, por se tratar de um programa social no Jardim Taquari localizam-se aqueles que não tem poder aquisitivo para comprar terra urbana no interior do Plano Básico. Sobre o perfil sócio-econômico dos compradores o informante da Orla S. A afirma,

as quadras que estão mais valorizadas, mais centrais, mais próximas ao lago elas têm um valor agregado maior [...] então hoje o perfil desses compradores, vamos supor na Orla do Lago, hoje é um perfil de um comprador, de investidores, de um pessoal de poder aquisitivo maior, mas os lotes próximos a rodoviária atual, próximos a ULBRA naquela região ali [região sul], próximo ao estádio são lotes mais populares com valores mais acessíveis e que tem um perfil de pessoas de menor poder aquisitivo.

Dessa forma, enquanto no Jardim Taquari as moradias destinam-se a população de baixa renda o inverso ocorre no Plano Básico. Neste último, a área de implantação do Projeto Orla coincide com a Área de Lazer e Cultura, definida pela Lei Nº 386. Nesta área destaca-se a formação de três praias fluviais e, entre elas, a Praia da Graciosa sobressai por ter sofrido os maiores investimentos em infraestrutura de lazer e turismo. Na praia existe uma marina onde é comum os usuários locarem barcos para passeio no lago, além disso, a presença de bares, parque infantil e do local para banho, também atraem os usuários que realmente utilizam o local para o lazer. As quadras próximas a esta Praia também receberam toda infraestrutura urbana, fazem parte do Projeto Orla e foram comercializadas pela Empresa Orla.

Neste local denota-se a ação de empresas do ramo imobiliário que oferecem lotes para compra, lotes estes adquiridos nas licitações. Na FIGURA26 observa-se que o padrão das moradias em construção é alto e realmente destina-se a

população de alto poder aquisitivo. A organização do espaço urbano nas margens da Praia da Graciosa remete a Brasília com seus casarões de luxo a beira do Lago Paranoá, contudo, em Palmas as casas não têm acesso direto ao lago, ao fundo da FIGURA 27 observa-se ao final da via a presença do Lago.



FIGURA 27 – MORADIA DE ALTO PADRÃO LOCALIZADA NA PRAIA DA GRACIOSA
FONTE: XAVIER, 2006.

Enquanto no Plano Básico os lotes são comercializados pelo Grupo Orla, o programa realizado no Jardim Taquari é gerenciado pela AHDU, que disponibiliza a área, cadastra as famílias, seleciona, divulga e realiza sorteios. A Secretaria de Infra-Estrutura faz a licitação das obras de infra-estrutura básica e a AHDU entrega os lotes após a conclusão das obras.

O Jardim Taquari localiza-se na porção sul da cidade nas proximidades dos Bairros Satélites e do Lago (FIGURA 27), sendo deliberadamente destinado à população de baixa renda. Através de ação assistencialista, o Governo Estadual afirma que por meio do Projeto Orla pobres e ricos podem ter acesso a equipamentos que promovem saúde e qualidade de vida. Na FIGURA 28 observa-se o padrão de construção das moradias.

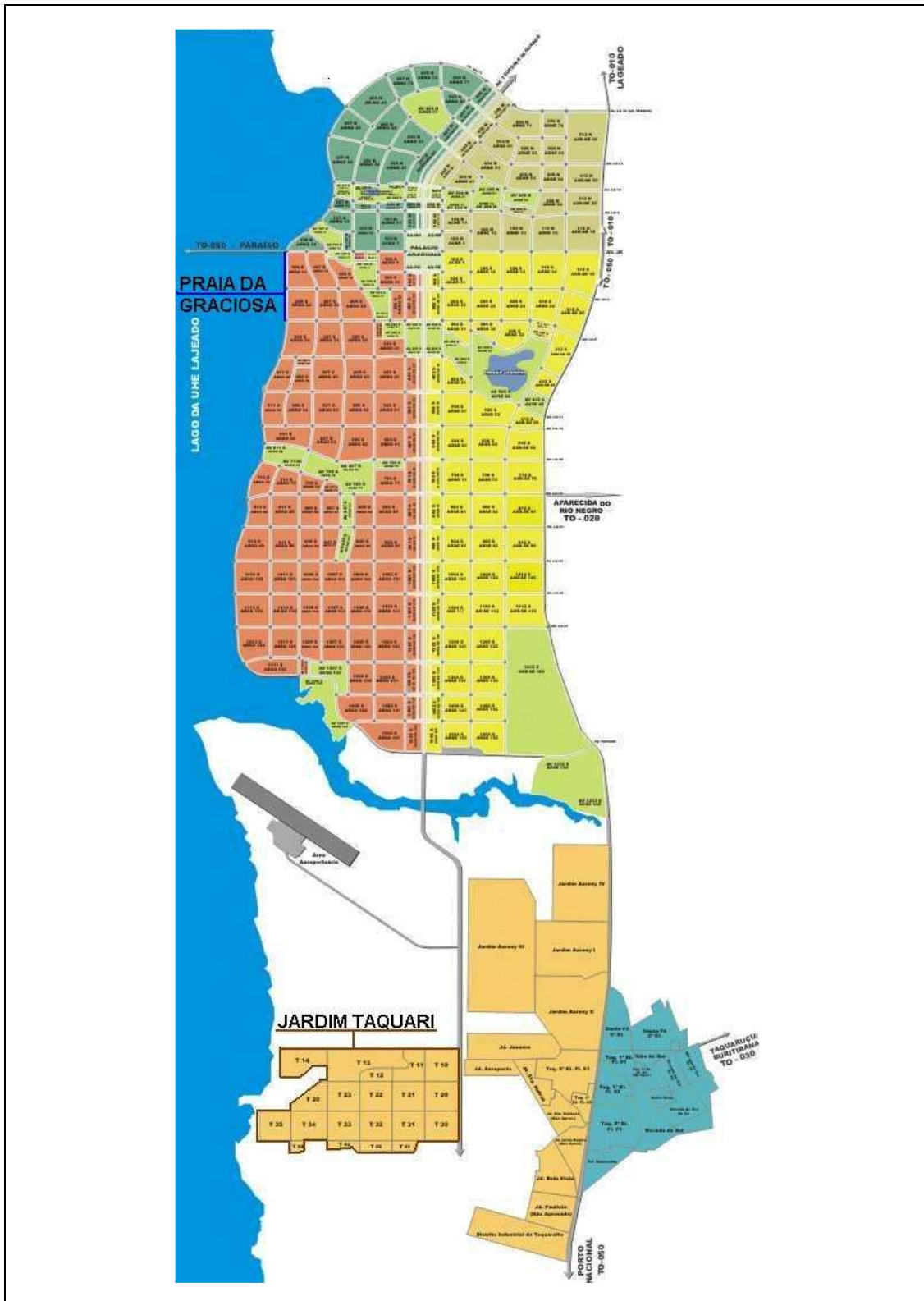


FIGURA 27 – LOCALIZAÇÃO DO JARDIM TAQUARI
 FONTE: XAVIER, 2006.



FIGURA 28 – CASA NO BAIRRO JARDIM TAQUARI
FONTE: XAVIER, 2006.

Na FIGURA 29 observa-se a avenida principal do bairro Jardim Taquari e a infra-estrutura viária e de iluminação pública implementadas no local, denota-se a inexistência de ruas asfaltadas no bairro.



FIGURA 29 – AVENIDA PRINCIPAL DO BAIRRO JARDIM TAQUARI
FONTE: XAVIER, 2007.

Na FIGURA 30 observa-se o terreno destinado à armazenagem dos materiais utilizados nas obras, situado na avenida principal, com destaque para a placa que sinaliza a ação do governo do Estado do Tocantins.



FIGURA 30 – DEPÓSITO DOS MATERIAIS UTILIZADOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS MORADIAS
 FONTE: XAVIER, 2006.

Conclui-se então, que com o Projeto Orla o poder público colabora ainda mais para o processo de exclusão social e espacial, pois destina aos pobres áreas longínquas do Plano Básico. Para Campos Filho (1989, p.55), devido a presença de espaços vazios nas cidades os habitantes são obrigados a se locomover por espaços maiores do que deveriam.

A localização do Jardim Taquari contribui, para que o espaço vazio formado entre as áreas se acentue e, em conseqüência, gere uma demanda por investimento em infra-estrutura e equipamentos públicos. Segundo o informante da Orla S.A,

o Jardim Taquari é posterior aos Aurenys e vem atender ao pessoal que tem necessidade de imóvel e o Estado não tem condição de colocar aqui dentro do Plano Diretor porque ele não tem infra-estrutura. [...] A única área que o governo tem pra fazer um planejamento é na região das ARSOS, mas não tem infra-estrutura, não tem asfalto, água esgoto, energia, pra você levar isso pra lá é um custo muito alto, então está se ocupando onde já tem o eixo básico dessa infra-estrutura.

Entretanto, ao contrário da afirmativa do informante, tanto o Estado quanto o município despendem gastos com a infra-estrutura contestando a lógica de economia proposta no planejamento, no Jardim Taquari, em outubro de 2006, a avenida que liga o bairro ao Plano Básico estava em fase de implementação da

infra-estrutura de energia elétrica e pavimentação, conforme pode ser observado na FIGURA 31. Em fevereiro de 2007, constatou-se a finalização das obras e a avenida, que pode ser observada na FIGURA 32, passou a funcionar como um prolongamento da Avenida Teotônio Segurado, sendo o eixo de ligação entre o Bairro e o Plano Básico.



Para Paviani (1989, p.37) “a ação do estado, em vez de resolver, apenas atenua, antes de dar prioridade, concede paliativos, no trato dos problemas urbanos”. Em Palmas, percebeu-se um exemplo que se enquadra nas considerações do autor, haja vista que o Estado por meio de uma atitude assistencialista concede terra urbana aos pobres, na área periférica, e concomitantemente agrega valor as terras englobadas pelo Projeto Orla no Plano Básico.

A elaboração deste projeto remete às considerações de Santos (2005) referentes ao planejamento urbano como um elemento de organização indutor do mecanismo de mercado, que gera o processo de valorização imobiliária. O autor reflete sobre a introdução de infra-estrutura em determinada área e sua conseqüente valorização, que acaba por expulsar aqueles mais pobres para as áreas longínquas das cidades.

Enfim, conclui-se que a forma de organização do espaço urbano de Palmas, desde o início ordenado pelo Estado, privilegiou aqueles com poder de compra das terras nos locais privilegiados pela presença de infra-estrutura urbana, proporcionada pelas ações do poder público, expulsando os pobres para além do

Plano Básico. Esse processo se reflete atualmente na presença de quadras desabitadas na área central e sul do Plano Básico, principalmente nas áreas próximas ao lago, e na ocupação dos Bairros Satélites.

Em Palmas colocar em prática o planejamento urbano foi e continua sendo uma função do Poder Público. Entretanto, com destaque para o Estado, o próprio poder público rompeu com o planejamento, pois direcionou suas ações com a finalidade de transformar a terra urbana em mercadoria, embora tenha proferido o discurso de distribuição e acesso igualitário aos equipamentos urbanos para ricos e pobres. Observa-se que a legislação foi um vetor para imprimir padrões segregativos no processo de estruturação urbana da cidade, porque foi elaborada e aplicada para o Plano Básico, enquanto os Bairros Satélites cresceram sem regulação.

Conclui-se, ainda, que outra face desse processo agrava-se com a regulamentação do Projeto Orla amparado em lei, que deve ser considerado como um instrumento perverso de segregação sócio-espacial, haja vista que os vazios urbanos em Palmas assim se apresentam em virtude das terras urbanas em sua maioria ainda pertencerem ao Estado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação foi desenvolvida a partir da necessidade de compreender os mecanismos que geraram a atual configuração urbana de Palmas. Esta configuração certamente desperta o interesse daqueles que se dedicam aos estudos correlatos a temática urbana, visto as inúmeras possibilidades investigativas, que uma cidade planejada desde sua origem permite.

Assim, as reflexões empreendidas no referencial teórico se efetuarão no sentido de alicerçar a interpretação do processo de construção e consolidação do espaço urbano de Palmas. Outrossim, recorreu-se as abordagens que tratam das diferentes correntes de urbanismo que permearam o planejamento urbano nas sociedades capitalistas avançadas e seus reflexos no Brasil. Em seguida atentou-se para a interferência do poder público no processo de transformação da terra urbana em mercadoria e para a aplicação da legislação urbanística. Por fim, com o objetivo de compreender o fenômeno de segregação sócio-espacial e os conceitos elaborados encerrou-se a revisão da literatura.

O esforço para alcançar o objetivo de analisar a produção e ocupação do espaço urbano de Palmas desde sua origem ocorreu primeiramente por meio do resgate histórico sobre a ocupação e criação do Estado do Tocantins, realizando o mesmo procedimento para Palmas. A elaboração da configuração sócio-espacial da capital permitiu aferir suas características físicas e sua dinâmica sócio-econômica atuais.

A análise dos projetos de concepção da cidade permitiu apreender a concepção urbanística que estruturou a área urbana de Palmas. Deste ponto em diante, destacou-se: a interferência do poder público como principal organizador desta área; o entalhamento físico-territorial do Plano Básico, condicionado a suas características físicas e ao desenho em tabuleiro de xadrez e a aplicação de legislação urbanística para regulamentar o zoneamento.

Após a identificação da concepção e do modelo idealizado para cidade buscou-se aprender a sua aplicação na construção do Plano Básico, através da observação em campo e da análise das entrevistas. Neste caso verificou-se que o planejamento da cidade enquadrava-se na proposta modernista, com duas bifurcações uma em direção ao discurso ambiental e outra ao urbanismo voltado para a estética. Entretanto, a concepção e construção da cidade não fugiu ao

modelo de cidade vigente no Brasil, no que se refere as diferenciações sócio-econômicas e espaciais.

De fato, na história das cidades brasileiras as diferenças sociais se revelaram, entre outros, com a localização e com os padrões das áreas residenciais. As classes dominantes se apropriaram das terras urbanas e ocuparam áreas privilegiadas em equipamentos urbanos, enquanto as classes populares foram condicionadas a residir nas áreas sem urbanização ou com urbanização precária, longe das áreas centrais ou nelas entalhados, em sub-moradias. Nesse processo os fluxos migratórios e o modo de produção vigente contribuíram para uma segregação sócio-espacial contundente. Acrescenta-se a esta realidade as ações de planejamento gerenciadas, na realidade brasileira, pelo poder público. No caso de Palmas não foi diferente, verificou-se que as populações com características sócio-econômicas menos favorecidas se estabeleceram nas áreas longínquas da cidade com o agravante de o poder público colaborar para a consolidação deste quadro. apesar do planejamento ter apontado para um crescimento contínuo da cidade.

Diante destas constatações, a finalização desta pesquisa inspira o interesse em aprofundar os estudos sobre a capital do Tocantins e em realizar e indicar novas investigações, pois mais que o resultado de um projeto, a elaboração de uma dissertação suscita novas indagações, visto que deixa de contemplar aspectos que não se enquadraram nos objetivos anteriormente delimitados. Dessa forma, indica-se a possibilidade da elaboração de pesquisas pela comunidade acadêmica e pelos órgãos públicos de estudo relativos:

- a questão fundiária urbana do município de Palmas com uma retrospectiva anterior a sua origem;
- as concepções de urbanismo que influenciaram e que influenciam o planejamento em Palmas;
- ao sistema viário, principal vetor de organização do espaço urbano de Palmas, que certamente com o crescimento da cidade poderá apresentar problemas em seu fluxo;
- a leis para o ordenamento urbano dos Bairros Satélites;
- a Geografia da Percepção que abordem o sentimento de não pertencer ao lugar, verificado em diálogos com moradores dos Bairros Satélites;

- ao papel dos poderes públicos na estruturação produtiva e no mercado de trabalho, visto o considerável número de mão-de-obra ocupada no setores de administração pública em Palmas.

Além disso, a finalização desta pesquisa permitiu concluir, que o processo de segregação sócio-espacial verificado na cidade Palmas, esteve atrelado a um perverso mecanismo de periferização da população pobre, desencadeado inicialmente pela ruptura com o planejamento, ruptura esta promovida pelo Estado. Aliado a este procedimento verificou-se a falta de ações institucionais e de aplicação das leis, que regulamentassem o planejamento urbano.

Pode-se afirmar, que embora Palmas seja uma cidade planejada a práxis desencadeou uma cisão em seu espaço urbano, a priori pela aplicação do planejamento urbano que se destinou muito mais ao traçado das vias, à implantação de infra-estruturas e ao discurso ecológico restrito ao Plano Básico. Quanto a forma indicada para a ocupação da cidade o que ocorreu foi o estreitamento ao acesso a terra urbana no Plano Básico, destinado a população de maior poder aquisitivo, especificadamente a parte central. Como fator agravante, constatou-se um processo contraditório ao planejamento que previa a ocupação da cidade por contiguidade leste-oeste, ao passo que a cidade sofreu ocupação linear rumo ao sul.

Por fim, denota-se que a maneira como a segregação sócio-espacial se desencadeou em Palmas, não se difere do que ocorreu em outras cidades brasileiras planejadas como Brasília, por exemplo, ou mesmo nas não planejadas, mas o extraordinário é verificar a velocidade desse processo, pois a cidade já nasceu segregativa. Ocorreu que, ao mesmo tempo, duas Palmas foram criadas, uma com grandes vias, espaços amplos, com uma população de maior poder aquisitivo, outra a partir de uma pequena aglomeração, sem planejamento, destinada a população de baixa renda.

É fato que o planejamento urbano isolado não seria capaz de evitar a ocorrência da exclusão, pois depende da aplicabilidade que o poder público confere a ele, entretanto na cidade de Palmas não se utilizou o planejamento como uma ferramenta de democratização do espaço urbano, tendo em vista que o governo do Estado comandou a ocupação da cidade como um grande loteador, preocupado em auferir lucro com a renda da terra.

A terra urbana foi utilizada pelo Estado como moeda de pagamento e sofreu com a especulação imobiliária, pois foi e ainda é mantida em estoque, assim um processo que é inerente as cidades capitalistas foi agravado pela ação estatal. À população de baixa renda restou e ainda resta ocupar as áreas periféricas do Plano Básico, áreas essas carentes de serviços de saúde, educação e lazer.

Ao mesmo tempo, é necessário ressaltar uma característica conferida apenas aos Bairros Satélites, certamente pela falta de planejamento da malha viária, nestes bairros a população convive com maior proximidade. Enquanto a Palmas do Plano Básico segue rígida com suas ruas largas e vazias, seus muros altos e praças vazias, nos Bairros Satélites o espaço urbano é repleto de vida, o centro comercial é pulsante, as ruas são movimentadas e os moradores se conhecem.

Enfim, passados dezessete anos, próxima de atingir a maior idade, a tendência é que processo de segregação sócio-espacial, identificado neste trabalho, perdure na cidade, impulsionado pelas atuais políticas públicas de planejamento que indicam o acesso igualitário aos equipamentos urbanos, mas que na realidade não alcançam a superação da exclusão.

REFERÊNCIAS

BERTONE, L. F. e MELLO, N. A. Palmas: perfil ambiental e gestão urbana convergem para a sustentabilidade ambiental? **Mercator**. Revista de Geografia da UFC. Ceará, ano 2, n. 6, 2004. p. 72 – 88

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto> Acesso em 29 jun. 2006

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 4. ed. Brasília: Instituto Polis, 2005.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Caderno MCidades**. 2004. Disponível em: <www.cidades.gov.br> . Acesso em 24 jul. 2006.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. Tradução: Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989. p. 5-28

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta de Atenas**. 1933. Disponível em: <www.rc.unesp.br/igce/planejamento> Acesso em 25 jan. 2006

CARLOS, A. F. A. e LEMOS, A. I. G. **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidades**. São Paulo: contexto, 2003.

CARVALHO, P.F. Instrumentos Legais de Gestão Urbana: Referências ao Estatuto da Cidade e ao Zoneamento. IN: _ **Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania**. Rio claro: LPM_IGCE_UNESP, 2000. P 41-59.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

___ O Espaço Urbano: Notas Teórico- Metodológicas. IN: _ **Trajetórias Geográficas**. Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 1997. P. 145- 152.

COSTA, L.S. A Gênese e Evolução do Urbanismo Moderno e a Produção da Cidade: algumas reflexões. **Caminhos da Geografia**. Revista do Instituto de Geografia da UFU, Uberlândia, ano 2, vol. 4, p. 38-54. Disponível em: <www.ig.ufu.br/revista.asp> Acesso em 24 out. 2005.

FIGHERA, D. R. **A efetividade do projeto de cidade ecológica de Palmas (TO) pelos seus espaços verdes**. 187f. Dissertação (Mestrado Ciências do Ambiente) – Curso de Pós- Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, 2005.

GOMES, H., TEIXEIRA NETO, A. e BARBOSA, A.S. **Geografia: Goiás-Tocantins**. 2.ed. Goiânia: Editora da UFG, 2005.

GUIA, G. A. **Políticas Territoriais, segregação e reprodução das desigualdades sócio-espaciais no aglomerado urbano de Brasília**. 182f. Dissertação (Mestrado Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós- Graduação e Pesquisa da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2005.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 11.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

____ **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anablume, 2005.

IBGE. Divisão de pesquisas do Tocantins. **Censo demográfico 2000**.

____ Unidade Estadual em Tocantins. **Estimativas das populações residentes**, 2005.

____ Sistema de Recuperação automática. **Censo demográfico 1991, Contagem da População 1996, Censo demográfico 2000**.

Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br> > Acesso em 12 ago. 2005.

____ Base de Informações por Setor Censitário. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

____ Estartcart. Sistema de Recuperação de Informações Georreferenciadas. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 1 CD-ROM.

FERRARI JUNIOR, J. C. Limites e Potencialidades do Planejamento Urbano. Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**. Revista do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da UNESP, Rio Claro, ano 2, nº. 1, p. 15-28. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/lgca/grad/revista.htm> > Acesso em 24 out. 2005.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. Tradução: Estela dos Santos Abreu. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAGNAVITA, P. R. Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro, 2001.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2003. . Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em 27 set 2006.

MARISCO, L. M.O. **A norma e o fato**: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos. 241 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade

Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.unesp.br> > Acesso em 20 out. 2005.

NASCIMENTO, J. B. **Conhecendo o Tocantins História e Geografia**. 3 ed. Goiânia: Kelps, 2005.

PALMAS. Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. **Caderno de Revisão do Plano Diretor de Palmas**. Plano diretor de Ordenamento Territorial. Palmas, 2002.

____. Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. **Palmas Sul**. Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Palmas, 2003.

____. Lei Municipal n. 368 de 17 de fev. de 1993. Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso e dá outras providências.

____. Lei Municipal n. 468 de 06 de jan, de 1994. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do município, para fins urbanos.

____. Lei Municipal Complementar n. 58 de 16 de set. de 2002. Institui o Macro Zoneamento Territorial do Município de Palmas e dá outras providências.

____. **Memorial Descritivo**. Palmas: GrupoQuatro S/C,1989.

____. **Memória da Concepção**. Palmas: GrupoQuatro S/C,1989.

PAVIANI, A. **Brasília: a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989.

PEREIRA, G. Novas perspectivas para gestão das cidades: Estatuto da Cidade e mercado mobiliário. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. N.9, jan/jun. Curitiba: Editora da UFPR 2004, p.77-92. Disponível em: <www.ufpr.br> . Acesso em: 20 jul 2006

PRETECEILLE, E. e RIBEIRO, L.C.Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **EURE**. Santiago, vol.25, n.76, p.79-102, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.cl>. Acesso em: 26 abril 2006

RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JUNIOR, O. A Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. . **EURE** Santiago, vol.29, n.88, p.79-95, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.cl>. Acesso em: 26 abril 2006

MORAES, A. C. R. e COSTA, W. M. O ponto de partida: o método. **Geografia crítica. A valorização do espaço**. São Paulo: HUCITEC, 1984, p. 26-34.

SANTOS, C. N. F. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: EDUFF, 1988.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

___ **A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

___ **Pensando o Espaço do Homem.** 5.ed. São Paulo: Edusp, 2004.

___ **A Urbanização Brasileira.** 5.ed. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVA, I. X. **Uma proposta de planejamento ambiental urbano para a sub-bacia do Córrego Machado em Palmas – TO.** Florianópolis, 2004. 131f. Dissertação (Mestrado Gestão e Auditoria Ambiental) -, Fundação Universitária Ibero Americana, Universidade de La Palmas de Gran Canária.

TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente. **Anuário Estatístico do Estado do Tocantins.** Palmas: SEPLAN, 1997.

___ . Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente. **Atlas do Tocantins:** subsídios ao planejamento da gestão territorial. Palmas: SEPLAN, 1999.

___ . **Projeto da capital do Estado do Tocantins:** Plano Básico/Memória. Palmas: Grupo Quatro S/C, 1989.

___ . **Projeto Orla – Macro Ordenamento Territorial.** Palmas: Grupo Quatro S/C. No prelo

___ . Lei nº 1.128 de 1º DE FEVEREIRO de 2000. Institui o Projeto Orla e adota outras providências.

Sites:

www.portaldocidadão.to.gov.br

www.palmas.gov.br

www.pnud.org.br

www.ibge.gov.br

APÊNDICE

1 – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

ENTREVISTA - INFORMANTE ORLA S.A

- 1) Quais os principais objetivos do Projeto Orla?
- 2) Considera que esses objetivos foram alcançados?
- 3) Qual o perfil sócio-econômico dos compradores de terrenos?
- 4) Quando ocorre uma licitação de uma quadra de maior valor, ocorre também a licitação de uma quadra de menor valor? Como é o processo? Existe fiscalização?
- 5) Como funciona o programa destinado a população de menor renda?
- 6) Na sua opinião, pode-se correr o risco de segregar espacialmente a população do Bairro Jardim Taquari, tendo em vista que o bairro se localiza a uma distância próxima a 15Km do Plano Básico e que existem áreas ainda não ocupadas no interior do Plano?

PLANEJAMENTO

- 1) A que atribui o crescimento da cidade no sentido norte-sul e não leste-oeste, como foi planejado na elaboração do plano da cidade de Palmas?
- 2) Após 17 anos de implantação, aponta problemas no que se refere ao planejamento urbano da cidade? Quais?
- 3) Sugere soluções? Quais?
- 4) Você considera que o planejamento urbano em Palmas foi capaz de evitar a exclusão social e espacial? Porque?
- 6) Você considera o espaço urbano de Palmas democrático? Porque?
- 7) Na sua opinião, há que se deve a diferença de valores entre os imóveis localizados no Plano Básico e nos Bairros da região Sul?

ENTREVISTA AGENTE IMOBILIÁRIO

- 1) A que atribui o crescimento da cidade no sentido norte-sul e não leste-oeste, como foi planejado na elaboração do plano da cidade de Palmas?
- 2) Após 17 anos de implantação, aponta problemas no que se refere ao planejamento urbano da cidade? Quais?
- 3) Sugere soluções? Quais?
- 4) Você considera que o planejamento urbano em Palmas foi capaz de evitar a exclusão social e espacial? Porque?
- 5) Você considera o espaço urbano de Palmas democrático? Porque?
- 6) Na sua opinião, há que se deve a diferença de valores entre os imóveis localizados no Plano Básico e nos Bairros da região Sul?
- 7) Na sua opinião, pode-se correr o risco de segregar espacialmente a população do Bairro Jardim Taquari, tendo em vista que o bairro se localiza a uma distância próxima a 15Km do Plano Básico e que existem áreas ainda não ocupadas no interior do Plano?

ENTREVISTA ARQUITETO - PLANEJADOR

- 1) Quais parâmetros foram utilizados para a escolha do sítio urbano de Palmas?
- 2) Na sua opinião, qual a vertente do urbanismo norteou o planejamento de Palmas?
- 3) A construção das quadras em Palmas foi inspirada nas super quadras de Brasília?
- 4) Como define o sonho ecológico humanístico?
- 5) Como foi realizada a estimativa para o crescimento urbano e populacional de Palmas?
- 6) A que atribui o crescimento da cidade no sentido norte-sul e não leste-oeste, como foi planejado quando da elaboração do plano?
- 7) Após 17 anos de implantação, quais problemas aponta no que se refere ao planejamento?
- 8) Sugere soluções?
- 9) Você considera o espaço urbano de Palmas democrático? Porque?
- 10) Você considera que o planejamento urbano em Palmas foi capaz de evitar a exclusão? Porque?

ENTREVISTA MORADORES – BAIROS SATÉLITES.

- 1) Em que ano veio residir em Palmas?
- 2) Procede de qual localidade?
- 3) O que o motivou a morar em Palmas?
- 4) Porque veio morar em nome do bairro?
- 5) Na sua opinião, os Bairros Satélites foram planejados como o Plano Básico? Se não, a que atribui essa diferença.
- 6) Na sua opinião, a população dos Bairros Satélites tem o mesmo acesso a educação, atendimento de saúde, lazer, segurança, infra-estrutura (pavimentação, iluminação e rede de esgoto) e transportes que a população do plano básico? Enfrentam problemas quanto algum desses serviços?

ENTREVISTA INFORMANTE SEDUH

- 1) A que atribui o crescimento da cidade no sentido norte-sul e não leste-oeste, como foi planejado na elaboração do plano?
- 2) Existem estudos referentes aos problemas enfrentados pelo planejamento urbano em Palmas como: a estimativa populacional, dimensionamento do plano, sobre o processo de ocupação dos Bairros Taquaralto e Jardins Aurenny, e o perfil socioeconômico da população que lá reside?
- 3) Caso tenha sido elaborado o estudo, foram identificados outros problemas? De que natureza?
- 4) Foram apontadas soluções? Quais?
- 5) Existem projetos, estudos, leis urbanísticas específicas para os Bairros Satélites?
- 6) Você considera que o planejamento urbano em Palmas foi capaz de evitar a exclusão? Porque?
- 7) Você considera o espaço urbano de Palmas democrático? Porque?
- 8) Na sua opinião, com o Projeto Orla ocorre segregação deliberada da população de baixa renda para fora do Plano básico, tendo em vista que o Jardim Taquari fica localizado a uma distância próxima a 15Km e que existem inúmeras áreas ainda não ocupadas no interior do Plano?