



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



**PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE PALMAS-TO: OS DESAFIOS DA
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO PROGRAMA MEU TETO**



Maria Jozeane Nogueira

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho



BRASÍLIA – DF
2024

MARIA JOZEANE NOGUEIRA

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE PALMAS-TO: OS
DESAFIOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO PROGRAMA MEU
TETO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para o exame de doutoramento no Curso de Doutorado em Geografia

Orientador: Prof. Dr. **Fernando Luiz Araújo Sobrinho.**

BRASÍLIA – DF
2024

MARIA JOZEANE NOGUEIRA

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE PALMAS-TO: OS
DESAFIOS DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO PROGRAMA MEU
TETO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Doutora em Geografia, defendida em 12 de março de 2024 e aprovada pela banca examinadora constituída pelos (as) seguintes professores (as):

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Orientador GEA – UnB

Prof. Dr. Elizeu Ribeiro Lira - UFT
(Membro externo)

Prof. Dr. José Sobreiro Filho - GEA – UnB
(Membro interno)

Professora Dra. Beatriz Ribeiro Soares – UFU
(Membro externo)

Professora Dra. Marciléia Oliveira Bispo -UFT
(Membro externo)

BRASÍLIA – DF
2024

Dedico este trabalho a mim, por ter acreditado em meu potencial, não passava pela minha cabeça que chegaria tão longe, pela situação sócioespacial e econômica na qual eu nasci.

Para os meus pais:

Simião de Lima Nogueira (In memória) e

Margarida Odorico dos Santos;

Meus irmãos:

Manoel Paixão Santos Nogueira;

Maria Luciane Santos Nogueira;

João Batista Santos Nogueira;

Marilene Santos Nogueira.

E, os milhares de brasileiros que lutam por uma vida mais justa e pelo direito à moradia digna diariamente.

AGRADECIMENTOS

A construção desta Tese foi um dos maiores desafios do meu percurso acadêmico. Foram muitas abdições de férias, feriados inclusive Natal e Réveillons e finais de semanas. Morando e trabalhando em Palmas, período de curso das disciplinas foram os mais desafiadores, foram muitas viagens de bate volta Palmas/Brasília e vice-versa.

Em 2020 a Covid 19, prejudicou bastante a pesquisa, sem contar com o início de uma depressão, e logo depois veio a aposentadoria da professora Nelba Penna que iniciou a orientação. Resultado de tudo isso o trabalho ficou parado por um período em torno de 6 a 8 meses. Em outubro de 2021 retomamos o trabalho orientado pelo Professor Fernando Sobrinho quem devo esta construção.

Agradeço ao criador Universal e a mim por acreditar e seguir em frente;

À minha família por sempre me apoiar;

Ao programa Pós Gea pela oportunidade;

À UnB pela oportunidade e pelas hospedagens na Colina do Campus;

Ao professor Fernando Sobrinho por acreditar em mim, segurar minha mão e andar comigo no percurso dessa construção;

Aos colegas de Curso em especial à Thalyta Feitosa pelo companheirismo ao longo da jornada acadêmica desde a graduação e as hospedagens em Brasília em sua casa, e, ao Roosevelt pelas trocas de conhecimentos e companheirismo durante as viagens;

Aos professores Elizeu Lira, José Sobreiro, Beatriz Soares e Mariléia Bispo por aceitarem avaliar este trabalho;

À Elizete Lopes por me apoiar desde o processo de seleção e também abrir as portas de sua residência em Brasília;

À CAPES pela bolsa no período de um ano e três meses, apesar de pouco tempo, nesse período foi possível realizar os trabalhos de Campo;

À professora Nelba por iniciar a orientação deste trabalho;

Aos servidores dos órgãos nos quais os trabalhos de campo foram realizados, em especial ao corpo técnico da Secretaria de Habitação de Palmas pelo fornecimento dos dados;

Ao meu grande amigo Witter Naves pelo apoio de sempre nas horas mais difíceis;

Ao colega e amigo Ricardo Marcilio pelas trocas de conhecimento e parceria de sempre;

Aos colegas de trabalho do Colégio CMTO XX Duque de Caxias pelo apoio, especificamente a coordenadora pedagógica Ana Lúcia Barros pela compreensão quando precisei me ausentar para realizar trabalhos na tese e viajar para Brasília para orientações.

Aos habitantes dos residenciais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca, por abrir as portas de suas habitações, para as entrevistas;

Aos colegas do grupo de corrida Trilheiros do Cerrado pelo apoio de sempre nos momentos difíceis;

Aos colegas Marcelo Divino e Marcos Freitas pela confecção dos mapas.

Enfim agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a construção deste trabalho.

OBRIGADA!

PERCURSO ACADÊMICO

O caminho percorrido para escrita desta Tese foi longo e o mais árduo da minha jornada e tem um significado impar para mim. Não imaginei que chegaria tão longe pelo contexto socioespacial no qual eu nasci, não sabia nem que é uma Universidade.

Desde a infância eu tinha questionamentos sobre as desigualdades socioespaciais, queria entender por que existe pobres e ricos, cidade e campo, nasci no interior do Maranhão no Nordeste do Brasil, em um lugar chamado Fazenda Nova, e minha mãe quebradeira de coco babaçu e analfabeta. Meu pai lavrador sabia ler e escrever. Sempre fui encantada pelas letras, o povoado onde morávamos não tinha escola, meu pai me ensinou o alfabeto a tabuada e as quatro operações de conta.

Comecei a frequentar uma escola multiseriada em outro povoado próximo de onde morávamos chamado Brejinho aos oito anos de idade que funcionava na casa da professora Luzia. Onde a mesma era responsável para ensinar e fazer a merenda escolar. Nessa escola funcionava o ensino fundamental I, na época aprendíamos a ler e escrever.

Quando completei 12 anos havia concluído todas as cartilhas e sabia as quatro operações de conta, a escola não podia mais me atender e meus pais não tinham condições de manter uma casa na cidade para eu estudar. Entretanto apareceu uma oportunidade na casa de uma parente distante para ser babá da filha dela e estudar a noite na cidade de São Francisco do Maranhão, fui matriculada na 4ª série atual 5º ano, minha professora Luzia quando soube ficou feliz e ao mesmo tempo preocupada, achando que eu deveria ter sido matriculada na 3ª série, tive um pouco de dificuldade em matemática que aliás até hoje não temos uma boa relação. Quando iniciei na 6ª série conheci a Geografia e me encantei. Percebi que através dela eu encontraria respostas para os meus questionamentos.

Aos 15 anos de idade em 1993 a cidade de São Francisco se tornou pequena para mim, na época não oferecia ensino médio, apenas o curso de magistério, migrei para São Luís capital do Maranhão para trabalhar como doméstica e continuar os estudos. Cursei o Ensino Médio do Colégio Liceu Maranhense, fiz vestibular em Geografia nas Universidades UEMA E UFMA, todavia não consegui aprovação.

Em 2000 migrei para o Tocantins para a cidade de Guaraí, lá cursei pedagogia a distância pela UNITINS, mas o meu sonho mesmo era Geografia, porém o curso não era ofertado. Em 2009 migrei para Palmas, consegui trabalho em um hotel no setor de reservas, e a noite eu fazia cursinho preparatório para vestibular. Após três tentativas

consegui aprovação no curso de graduação em Geografia na UFT no campus de Porto Nacional iniciei a graduação em 2011. Em 2012 fiz meu primeiro projeto de Pesquisa de PIBIC financiada pelo CNPq orientado pelo professor Dr. Elizeu Lira, a quem eu devo boa parte do que aprendi em Geografia. Na oportunidade pesquisamos as condições de moradia em um bairro periférico de Palmas o setor Santo Amaro. Sou apaixonada por Milton Santos, foi através do seu livro Por uma outra globalização que despertou em mim o gosto pela pesquisa.

Em 2015 ingressei no mestrado na mesma instituição, e continuamos pesquisando as desigualdades socioespaciais na cidade de Palmas, foi uma experiência ímpar, fui bolsista CAPES o que possibilitou dedicação exclusiva à pesquisa, e que pude fazer um intercâmbio na Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ através do projeto PROCAD com professor Carlos Brandão. Concluímos o mestrado em 2017 e veio o sonho do Doutorado.

Em 2019 iniciamos a jornada do Doutorado na Universidade de Brasília UnB, o qual foi um dos percursos mais desafiadores da minha jornada acadêmica. Como no início as bolsas do Programa estavam todas em uso, não foi possível migrar para Brasília. Assim morando e trabalhando em Palmas, para cursar as disciplinas eu fazia viagens bate e volta de ônibus. Em 2020 a Pandemia COVID 19 dificultou mais ainda a conclusão das disciplinas foram realizadas a distância e os trabalhos de Campo suspensos, fato que culminou na prorrogação de prazo de defesa da Tese e que me trouxe uma depressão. Apesar dos atropelos, em nenhum momento pensei em desistir, pelo contrário O doutorado foi o que me motivou a procurar tratamento.

Consegui Bolsa CAPES por um período de um ano e três meses, período que possibilitou realizar os trabalhos de campo e tabulação de dados. O período da escrita foi bastante desafiador, o qual estava trabalhando como professora da educação básica no regime de 40 horas em uma escola estadual no distrito de Taquaruçu localizado a 30km da minha residência. Apesar das dificuldades consegui escrever a Tese, porém a mesma não ficou como eu gostaria, em virtude dos atropelos que ocorreram durante o percurso da construção da mesma. Porém o coração transborda de alegria e emoção por ter conseguido romper com as dificuldades e me tornar uma doutora.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal compreender o processo de produção do espaço urbano da cidade Palmas –TO e a implantação das políticas públicas para Habitação de Interesse Social - HIS na cidade e examinar especificamente a implantação do Programa do programa MEU TETO no ano de 2007. Trata-se de um programa de Habitação de Interesse Social implantado pela prefeitura municipal de Palmas em parceria com o governo Federal, financiado com recursos do PAC. A tese discutida é a de que Palmas desencadeou um processo complexo de exclusões sociais e a Habitação de Interesse Social é ineficiente para atender sua demanda, e, as políticas públicas para habitação nos âmbitos federal, estadual e municipal não conseguiram solucionar os diversos problemas do seu des(controlado) crescimento. O estudo constatou que a produção do espaço urbano de Palmas ocorreu de forma dispersa, o governo do estado o seu maior detentor de terras, logo no início da formação da cidade confinou os migrantes de baixo poder aquisitivo à margem do Plano Urbanístico inicial, fato que resultou em um processo de urbanização descontínuo e um desenvolvimento socioeconômico desigual que aumentou a concentração das terras no centro da cidade, acumulação do capital e apropriação do mercado imobiliário. Consequentemente a expansão periférica se fortaleceu e o avanço acelerado de população, gerando demanda por habitação popular. A HIS em Palmas é incipiente, até 2005 a cidade contou com apenas três programas de habitação popular. No referido ano foi elaborado um plano de Habitação de Interesse Social, em parceria com Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, Sindicatos e associações. Em 2007 implantado o Programa de HIS MEU TETO que foi dividido em 10 (dez) metas, visando atender 1001 famílias, em situação socioeconômica vulnerável, no qual o MNLM teve importante participação. Como recorte espacial foram selecionados os conjuntos habitacionais Copa Cabana, Leblon, e Barra da Tijuca, localizados na Área Residencial Sudeste – ARSE, nas quadras 131, 132 na região sul ambos inseridos no Sul Plano Diretor de Palmas. Nesses empreendimentos foram atendidas 392 famílias. Para concretização desta tese foram realizadas revisão bibliográfica, pesquisa documental, levantamento de dados junto aos órgãos de habitação, pesquisa de campo, observações e entrevistas. A pesquisa evidenciou que Palmas, embora seja uma cidade jovem apresenta os antigos problemas de habitação das cidades que nasceram anteriores a ela, e necessita avançar na política de habitação social. E, de fato as políticas públicas de habitação implantadas no município pelas três esferas governamentais não conseguiram solucionar os diversos problemas socioespaciais ocasionados pelo seu crescimento acelerado e desigual. E, o Programa Meu Teto não conseguiu atingir as metas da forma que foram planejadas no início de sua implantação a construção das unidades habitacionais por um período de dez anos.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano, Palmas – TO, Habitação de Interesse Social, Programa Meu Teto, Conjuntos Habitacionais Copa Cabana, Leblon e Tijuca.

ABSTRACT

The main objective of this work is to understand the process of production of urban space in the city of Palmas – TO and the implementation of public policies for Social Housing - HIS in the city and to specifically examine the implementation of the MEU TETO Program in 2007. This is a Social Interest Housing program implemented by the municipal government of Palmas in partnership with the Federal government, financed with resources from the PAC. The thesis discussed is that Palmas has triggered a complex process of social exclusion and Social Interest Housing is inefficient in meeting its demand, and public policies for housing at the federal, state and municipal levels have failed to solve the various problems of its un(controlled) growth. The study found that the production of urban space in Palmas occurred in a dispersed manner, the state government being its largest land holder, right at the beginning of the city's formation, it confined migrants with low purchasing power to the margins of the initial Urban Plan, a fact that resulted in a discontinuous urbanization process and uneven socioeconomic development that increased the concentration of land in the city center, capital accumulation and appropriation of the real estate market. Consequently, peripheral expansion strengthened and population growth accelerated, generating demand for popular housing. HIS in Palmas is incipient, until 2005 the city had only three popular housing programs. In that year, a Social Interest Housing plan was drawn up, in partnership with the National Movement for the Fight for Housing – MNLM, Unions and associations. In 2007, the HIS MY TETO Program was implemented, which was divided into 10 (ten) goals, aiming to serve 1001 families, in a vulnerable socioeconomic situation, in which the MNLM had an important participation. As a spatial outline, the housing complexes Copa Cabana, Leblon, and Barra da Tijuca were selected, located in the Southeast Residential Area – ARSE, in blocks 131, 132 in the south region, both inserted in the South Master Plan of Palmas. In these projects, 392 families were served. To implement this thesis, a bibliographic review, documentary research, data collection from housing agencies, field research, observations and interviews were carried out. The research showed that Palmas, although it is a young city, presents the old housing problems of cities that were born before it, and needs to advance in social housing policy. And, in fact, the public housing policies implemented in the municipality by the three government spheres were unable to solve the various socio-spatial problems caused by its accelerated and unequal growth. And, the Meu Teto Program failed to achieve the goals as planned at the beginning of its implementation, the construction of housing units over a period of ten years.

Key words: Production of urban space, Palmas – TO, Social Interest Housing, Meu Teto Program, Copa Cabana, Leblon and Tijuca housing complexes.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	14
LISTA DE IMAGENS.....	16
LISTA DE FIGURAS	16
LISTA DE QUADROS	16
LISTA DE TABELAS	17
LISTA DE MAPAS	17
INTRODUÇÃO	18
Problema da Pesquisa.....	20
Hipótese.....	27
Justificativa.....	27
Objetivos.....	27
SEÇÃO - 01: PERCURSO METODOLÓGICO	29
1.1. Revisão teórica.....	29
1.2. Pesquisa em documentos.....	31
1.3. Pesquisa de campo.....	32
1.3.1. Entrevistas semiestruturadas.....	33
1.3.2. Observação direta e participante.....	33
SEÇÃO - 02: A CIDADE E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: CONCEITOS E TEORIAS	37
2.1. Gênese e metamorfoses da cidade.....	37
2.1.2. A utopia do direito à cidade para todo.....	48
2.2. Produção do espaço urbano e segregação socioespacial.....	54
2.2.1. Segregação socioespacial.....	65
2.2.2. Habitação de Interesse Social.....	71
2.3. O processo de urbanização no Brasil.....	76
2.3.1 Sociedade agrária e formação das cidades na Amazônia.....	84
2.3.2 Tocantins: sua trajetória de formação entre o Centro –Oeste e o Norte do Brasil.....	90
SEÇÃO – 03: POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMAS URBANAS NO BRASIL	97
3.1. As políticas urbanas de Vargas e Goulart.....	97
3.2. O BNH e os governos Militares.....	103
2.3. A Constituição de 1988 e a criação do Estatuto das cidades.....	110
3.4. A geopolítica de Palmas: uma cidade para o capital.....	119
3.4.1 Palmas: cidade média e planejada.....	129

**SEÇÃO – 04: PALMAS: A MAIS NOVA FRONTEIRA DO CAPITAL URBANO
NA MAZÔNIA.....138**

4.1.	Palmas: cidade planejada e suas contradições.....	138
4.2.	As ações dos movimentos sociais urbanos em Palmas: as primeiras alterações no Plano Diretor.....	146
4.3.	A periferização de Palmas: as áreas de expansão e o processo de periferização.....	158
4.4.	As reformas do Plano Diretor de Palmas e a Inserção das ZEIS.....	165
4.4.1	Inserção das ZEIS no Plano Diretor Participativo de Palmas.....	171
4.5.	Habitação de Interesse Social em Palmas.....	180

**SEÇÃO 05: HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PALMAS: O
PROGRAMA MEU TETO195**

5.1.	O Programa Meu Teto e intervenção dos movimentos sociais dos conjuntos habitacionais Copa Cabana, Tijuca e Leblon	195
5.2.	Conjunto habitacional Copa cabana	199
5.3.	Conjunto habitacional Leblon.....	201
5.4.	Conjunto habitacional Barra da Tijuca.....	204
5.5.	A descontinuidade dos PHIS em Palmas: a crise do déficit habitacional e suas consequências.....	208

CONSIDERAÇÕES INAIS.....210

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....216

ANEXOS.....233

Anexo A: Mapa de localização do objeto de Pesquisa - Conjuntos habitacionais de Interesse Social do programa MEU TETO - Prefeitura de Palmas.....233

Anexo B: Projeto arquitetônico dos residenciais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca.....234

Anexo C: Estrutura arquitetônica dos residenciais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca.....234

APÊNDICES.....235

Apêndice A – - Roteiro de entrevista com os agentes públicos responsáveis pela Habitação de Interesse Social em Palmas235

Apêndice B - Roteiro de entrevista com os moradores dos condomínios Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca.....236

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACSU	Área de Comércio e Serviço Urbano de Palmas
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
ARNO	Área Residencial Noroeste de Palmas
ARNE	Área Residencial Nordeste
APMs.	Áreas Públicas Municipais
ARSE	Área Residencial Sudeste
ASSEMP	Associação dos Servidores Municipal de Palmas
BNH	Banco Nacional de Habitação
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução do Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEF	Caixa Econômica Federal
CENOG	Congresso de Estudantes do Norte Goiano
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
COHAB	Companhia de Habitação
CONORTE	Comissão de Estado dos Problemas do Norte Goiano
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos Do Brasil
DI	Desenvolvimento Institucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMHIS	Fundação Municipal de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBAM	Instituto Brasileiro Municipal
IPUP	Instituto de Planejamento Urbano de Palmas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Institutos de Pesquisas e Estudos Sociais
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
NOVATINS	Companhia de Implantação da Nova Capital
NOVACAP	A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas

OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEMAS	Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais
PD	Plano Diretor
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PMCV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Programa Municipal de Habitação de Interesse Social
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SPVEA	Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
UnB	Universidade de Brasília
UND	União Democrática Nacional
UFT	Universidade Federal do Tocantins
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01:	Vista aérea da área escolhida para implantação de Palmas.....	121
Imagem 02:	Vista da abertura da Avenida Teotônio Segurado.....	122
Imagem 03:	Taquaralto e Aurenys -1994.....	144
Imagem 04:	Comércio na Avenida Tocantins em Taquaralto.....	146
Imagem 05:	Palacinho em 1989.....	152
Imagem 06:	Ocupação da ARSE 132.....	153
Imagem 07:	Despejo da ARSE 132.....	154
Imagem 08:	Quadra ARSE 132 após despejo.....	155
Imagem 09:	Manifestação pela moradia em frente ao Palácio Araguaia.....	156
Imagem 10:	Setor Morada do Sol.....	174
Imagem 11:	Cursos de Capacitação de corte-costura e compostas no setor Santa Bárbara.....	187
Imagem 12:	Ilustração das unidades habitacionais construídas pelo programa Pró- Moradia	187
Imagem 13:	Construção das Unidades habitacionais na ARSE 132 do Programa Construindo juntos.....	189
Imagem 14:	Situação de moradia das famílias cadastradas no programa cidade Solidária.....	190
Imagem 15:	Ilustração do conjunto habitacional Copa abana.....	199
Imagem 16:	Ilustração do conjunto habitacional Leblon.....	202
Imagem 17:	Reunião com as famílias do conjunto habitacional Leblon.....	203
Imagem 18:	Ilustração do Conjunto habitacional Barra da Tijuca.....	204

LISTA DE FIGURAS

Figura 01:	Estrutura metodológica da Tese.....	29
Figura 02:	Esquema descritivo urbanização mundial	46
Figura 03:	Estrutura Institucional dos Primeiros anos do BNH.....	105
Figura 04:	Fluxograma explicativo da estrutura da política nacional de habitação.....	118
Figura 05:	Croqui das Vias principais de Palmas.....	123
Figura 06:	Croqui de Palmas com as áreas de expansão urbana em 1989...	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 01:	Síntese da Tese.....	35
Quadro 02:	Projetos de Habitação de Interesse Social em Palmas.....	185
Quadro 03:	Projetos de Habitação de Interesse Social implantados pela prefeitura em Palmas.....	189
Quadro 04:	Etapas do projeto habitacional construindo juntos.....	194
Quadro 05:	Programas de Habitação de Interesse Social implantados pelo governo do estado em Palmas.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 01:	Evolução da população urbana do Brasil em milhões entre 1920 e 2010.....	82
Tabela 02:	Evolução da população de Palmas.....	189
Tabelas 03:	Metas do Programa de Habitação de Interesse Social Meu Teto.....	196

LISTA DE MAPAS

Mapa 01:	Localização da área de estudo.....	25
Mapa 02	Divisão distrital de Palmas.....	128
Mapa 03:	Plano urbanístico inicial/geral de Palmas.....	134
Mapa 04:	Palmas crescimento em fitas.....	142
Mapa 05:	Plano urbanístico inicial de Palmas e a área da região sul.....	145
Mapa 06:	Expectativa da expansão urbana leste de Palmas.....	163
Mapa 07:	Macrozoneamento de Palmas 2007.....	169
Mapa 08:	Ordenamento urbano de Palmas com identificação das ZEIS...	171
Mapa 09:	Macrozonas e regiões de Palmas 2018.....	178
Mapa 10:	Localização dos Programas de Habitação de Interesse Social em Palmas.....	194

INTRODUÇÃO

O ponto de partida desta tese é a premissa de que a produção do espaço se baseia no ambiente construído, gerido pela acumulação capitalista, que se desenvolveu a partir da Revolução Industrial na segunda metade do século XVIII, provocando uma série de transformações sociais e econômicas em escala global.

As cidades tornaram – se o espaço fundamental de atuação do modo de produção do capital e as relações sociais foram sendo transformadas a tal ponto que surge uma nova sociedade, conforme Lefebvre (1999, p. 14), denominada de “*Sociedade Urbana*” a sociedade que nasce da industrialização, constituída por um processo que domina e absorve a produção agrícola. Todavia segundo o autor, “ essa sociedade, só poderá ser concebida após o processo do curso do qual explodem antigas formas urbanas, herdadas de transformações espaciais descontínuas”.

No entendimento de Santos (2014, p. 28), “as diferenças entre lugares são o resultado do arranjo espacial dos modos de produção particulares”. O decorrer do século XX no Brasil foi caracterizado por um conjunto de transformações no processo histórico de produção do espaço. Segundo Carlos (2019), esse período “mostrou sua importância no desenvolvimento capitalista a partir de um ponto de inflexão, marcado por uma ruptura crucial, ocasionando mudanças no processo histórico espacial”.

Tal fato deve-se ao processo de industrialização que transformou a cidade no espaço de ampliação do modo capitalista de produção de tal maneira que o direito à cidade na atual modernidade, segundo Lefebvre (2016, pág. 12), “não se resume à difusão, importante, porém é insuficiente, das conquistas materiais da sociedade”.

Segundo Carlos, (2019, p.459), a partir desse momento, “os conteúdos históricos são transformados, caracterizando a vida social em seu horizonte de possibilidades, revelando-se urbana e de ordem espacial, permitindo sistematizar os desafios postos por essa época de modo a esboçar o que existe”. A autora aponta a modernidade como “uma descontinuidade na continuidade do processo histórico que anuncia que por um momento crítico caracterizado na prática pela explosão-implosão da cidade antiga, o que significa que a problemática urbana se formula concretamente e se descreve, em sua fase crítica”.

Diante disso os conceitos principais desta tese são: espaço urbano, segregação socioespacial e habitação de interesse social, tendo como base as relações socioespaciais entre os sujeitos envolvidos nesse processo em Palmas –TO, no decorrer do seu processo histórico e suas transformações no seu espaço-tempo. Conforme o entendimento de

Santos (2014, p. 29), “os modos de produção escrevem a História no tempo, as formações sociais escrevem-na no espaço”. A estrutura espacial da cidade pós-industrial, tornou-se como um desafio trazendo novas dificuldades. Como apontou Carlos (2019, p. 461), a cidade como dimensão espacial aparece como um desafio à análise, trazendo problemas novos. Para essa autora, a cidade revela que a vida vai aí acontecer e tornar-se visível pela metamorfose das formas urbanas.

O termo segregação socioespacial, nesta pesquisa refere-se à produção do espaço designada ao agrupamento de um determinado grupo social, as transformações contraditórias do capitalismo e as relações que ali se dão no decorrer da história. Para Spósito “o conceito de segregação é polissêmico.” Nesta tese foi adotado o conceito de segregação socioespacial que segundo a autora, “refere-se à relação entre uma parte e o conjunto da cidade. Assim ela se distingue profundamente das ferramentas metodológicas que visam reconhecer áreas de inclusão/exclusão social. (SPÓSITO, 2021, P. 63).

Ademais, no que se refere à política pública habitacional no Brasil, esta passou por momentos distintos e no decorrer dos anos recebeu diferentes denominações. Nesse sentido, no que consiste ao conceito de Habitação de Interesse Social – HIS nesta tese, está baseado no que foi definido por Bonfiglio (2018, p. 12), quando afirmou que “a HIS foi em realidade um conjunto de ações para o tratamento da questão habitacional em nível nacional que consolidou um marco regulatório importante no país”. Segundo (Carlos, 2019, p. 461), “a industrialização fez a cidade explodir, e essa explosão vai produzir o fenômeno urbano e a subordinação da vida cotidiana a sua lógica”.

Historicamente, as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção, a produção capitalista do espaço é contraditória e fragmentada contrapondo o direito à cidade, como afirmou (Harvey, 2014, p. 28; 63), o “direito à cidade” como hoje existe, como se constitui atualmente, encontra-se confinado, na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos.

As contradições sociais impostas pelo modo capitalista de produção estão expostas nas estruturas e formas da configuração do espaço urbano, e, trouxeram como consequência uma série problemas urbanos como as desigualdades sociais induzindo à *habitação segregada* nos espaços das cidades. Segundo Spósito (2021), “o processo de urbanização expulsa e segrega parcela significativa da sociedade sem acesso ao solo urbano”.

No Brasil, o processo de urbanização, também é marcado por grandes transformações sócioespaciais ao longo dos séculos. O século XX foi caracterizado pela inversão da população rural para urbana, resultante do movimento migratório do campo para a cidade, principalmente da região nordeste, para as regiões sudeste e sul do país, sobretudo para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro respectivamente, em virtude do avanço do processo industrial/urbano, nessas duas cidades. Segundo Santos (2009), “entre os anos 1940 e 1980 o crescimento da população urbana brasileira evoluiu de tal forma que, constituiu-se uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”.

PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

A habitação é uma necessidade, independentemente da classe social, e o Estado é o agente responsável pela produção da habitação. No que se refere à política pública para produção de habitação social no Brasil, conforme (Bonduki, 2014, p. 41), a década de 1930 ficou marcada pelas primeiras preocupações do Estado a respeito dos problemas sociais urbanos do país, quando foram produzidas e ofertadas as primeiras casas populares, no governo do presidente Getúlio Vargas, nesse período o Estado brasileiro passou por uma profunda transformação política, momento em que abandona o liberalismo e o Estado passa a interferir em todos os aspectos econômicos do país.

A cidade de Palmas é conhecida como a última cidade planejada do século XX do território brasileiro, capital *caçula* do país, teve sua pedra fundamental lançada em 20 de maio de 1989, e, instalada em primeiro de janeiro de 1990, projetada pelo escritório de arquitetura de Goiânia-GO Grupo Quatro, contratado pelo então governador José Wilson Siqueira Campos, com a finalidade de sediar a capital administrativa do estado do Tocantins.

Diferente das duas cidades planejadas anteriores no Brasil; Goiânia (1933) e Brasília (1960), Palmas foi implantada a partir dos conceitos modernistas do planejamento, entretanto essa cidade, reflete as consequências socioeconômicas contemporâneas impostas pelo sistema capitalista. Como afirmou Lira (2011) “o surgimento de Palmas como cidade planejada, é um dos fatos mais recentes do urbanismo na América Latina”.

Apesar de projetada no “modernismo urbano” Palmas apresenta os antigos problemas que são recorrentes na história do urbanismo nacional. Em suas reflexões sobre

a construção de Palmas, Oliveira (2012), ressalta que “a importância das intervenções voltadas para a criação, a construção e a consolidação de uma cidade planejada, na maioria das vezes, contrapõem a própria origem do objeto planejado diante dos interesses e conveniências despertados nas fases de criação e construção”.

Analisando configuração atual do espaço urbano de Palmas, observa-se contradições socioeconômicas na produção do seu espaço, problemas de habitação como ocupações urbanas periféricas e irregulares, tanto no seu perímetro urbano regular como fora do seu Plano Diretor. Segundo Coriolano (2011), “sua curta história guarda um processo de ocupação que reflete em seu território espaços segregados representados por uma grande parcela da população excluída de direitos à habitação”.

Conforme Rodrigues, (1990. p. 20), o Estado configura-se como um dos agentes produtores do espaço urbano, tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos básicos de consumo coletivo necessários à vida nas cidades como: abastecimento de água, energia elétrica, telefone, sistema viário, transporte coletivo, saúde, educação e habitação para as classes populares.

Palmas, apresenta, grande concentração de espaços urbanos precários dos equipamentos necessários para a vida urbana, produzidos fora dos padrões urbanísticos que são impostos pelas leis que regulam o uso solo urbano. Conforme Nogueira (2017), esta cidade possui 116 (cento e dezesseis) Áreas Públicas – APMs ocupadas irregularmente, e 43 (quarenta e três) loteamentos irregulares, destes são 36 (trinta e seis) fora e 07 (sete) dentro do perímetro urbano. Dentre todos 01 (um) foi regularizado em 2017 e 04 (quatro) em processo de regularização fundiária.

Essa pesquisa é decorrente de uma jornada de investigação de iniciação científica durante a graduação no curso de Geografia da Universidade Federal do Tocantins – UFT, Campus de Porto Nacional- TO, por meio Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq iniciada em 2012. Oportunidade que nos possibilitou uma formação mais relacionada com a pesquisa acadêmica e as primeiras pesquisas sobre a produção, do espaço urbano e as desigualdades sócioespaciais da cidade de Palmas.

Na ocasião, investigamos as condições de moradia e o histórico de ocupação do setor Santo Amaro, um bairro periférico, localizado ao norte do Plano Diretor de Palmas, que resultou em nosso trabalho de conclusão de curso e nos ofereceu base para o projeto de Mestrado. Posteriormente, ao ingressar no Programa de Pós-Graduação no Mestrado Acadêmico na Universidade Federal do Tocantins – UFT, Campus de Porto Nacional, seguimos com a pesquisa, o que nos possibilitou analisar a atuação do poder público

municipal quanto às Políticas Públicas de Regularização Fundiária urbana, em assentamentos precários, com recorte espacial para os setores Santo Amaro I e II incluídos no Plano Diretor como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS em 2017 e, o Lago Norte, setor irregular também localizado ao norte do Plano Diretor.

No decorrer da pesquisa de Mestrado, foi possível analisar que Palmas, sofre com os antigos problemas urbanos como: a moradia precária e irregular para grande parte da classe trabalhadora, em que o direito à cidade é negado, fato vivenciado nas demais cidades que surgiram anterior ao planejamento urbano moderno, e que nos inquietou e nos despertou a continuar pesquisando o tema, assim, o ponto de chegada da pesquisa de Mestrado, se tornou o ponto de partida para a presente pesquisa de Doutorado.

Neste trabalho a ênfase será a gestão urbana municipal quanto à inserção das políticas públicas para Habitação de Interesse Social na cidade de Palmas -TO. Dessa maneira, conforme escreveu Lira (2011), “a produção do espaço urbano de Palmas é resultante de um processo de urbanização descontínuo, e de um desenvolvimento econômico sem avanços sociais.” Segundo o autor, tal ação é “decorrente de uma grande acumulação de capital para atender os interesses daqueles que a consideram importante”.

Assim cabe problematizar que mesmo sendo uma cidade planejada e construída sobre os arranjos do planejamento urbano moderno, a produção do espaço urbano, construção e desenvolvimento desta cidade, ocorreu da mesma forma que sempre ocorreu em escala mundial, deixando a população pobre com acesso restrito à cidade formal, bem como o direito de usufruir dos seus equipamentos urbanos nela contidos.

Diante do exposto, compete verificar o desenvolvimento socioespacial de Palmas a partir do espaço-tempo, bem como a construção do seu cotidiano. Conforme afirmou Lefebvre (1991), trata-se, portanto, de caracterizar a sociedade em que vivemos que gera a cotidianidade (e a modernidade). Trata-se de definir suas transformações e suas perspectivas, retendo, entre os fatos aparentemente insignificantes, alguma coisa de essencial, e ordenando os fatos.

Considerando a quantidade elevada de espaços urbanos precários de infraestrutura, a política pública para Habitação de Interesse Social surge como uma possibilidade no cerne de uma vivência cotidiana mais democrática em Palmas. Dessa maneira, ao procurar contribuir com o desenvolvimento territorial do município a difusão científica, torna-se relevante, para suavizar os problemas socioespaciais vivenciados pela população que busca melhores condições socioeconômicas e habitação de qualidade.

Conforme os gestores da prefeitura municipal de Palmas, um dos desafios enfrentados pelo município é a posse de Terras nas mãos do mercado imobiliário e do governo do estado desde o início da implantação da cidade. Lira (2011), ressalta que em Palmas o proprietário histórico foi substituído por um novo proprietário “coletivo” (o Estado) que submeteu a propriedade da terra parcelada a um terceiro novo proprietário privado; o capital imobiliário, que dita as regras de ocupação e estabelece as formas de uso do solo urbano nas áreas privilegiadas na capital.

É nesse sentido que compreender a produção do espaço urbano na cidade de Palmas- TO: os desafios da Habitação de Interesse Social do Programa Meu Teto é o tema dessa pesquisa, buscando analisar a atuação do Estado no decorrer dos anos, quanto à aplicação da Política Pública para Habitação de Interesse Social em Palmas.

Conforme consta nos relatórios de (2011), fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação do município de Palmas, no ano de 2001 foi inserido o primeiro programa de Habitações de Interesse Social e até 2005 a cidade contou com três programas de Habitação de Interesse Social desenvolvido pela prefeitura.

As informações coletadas na Secretaria de Habitação de Palmas evidenciaram que, ano de 2005 a política Habitacional de Interesse Social foi inserida no município sob administração do prefeito Raul Filho. Ao analisar os relatórios fornecidos pela Secretaria de Habitação de Palmas, constatou-se que no ano de 2007 foi implantado o programa MEU TETO, tendo como proposta básica consolidar de maneira efetiva pontos importantes apregoados na Política Nacional de Habitação de Interesse Social, valorizando a implantação de projetos habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura e de uma rede de serviços já instalados, em detrimento da moradia cada vez mais afastada dos centros urbanos, do emprego e da renda. Todavia as obras dos empreendimentos ficaram paradas por um período de dez anos.

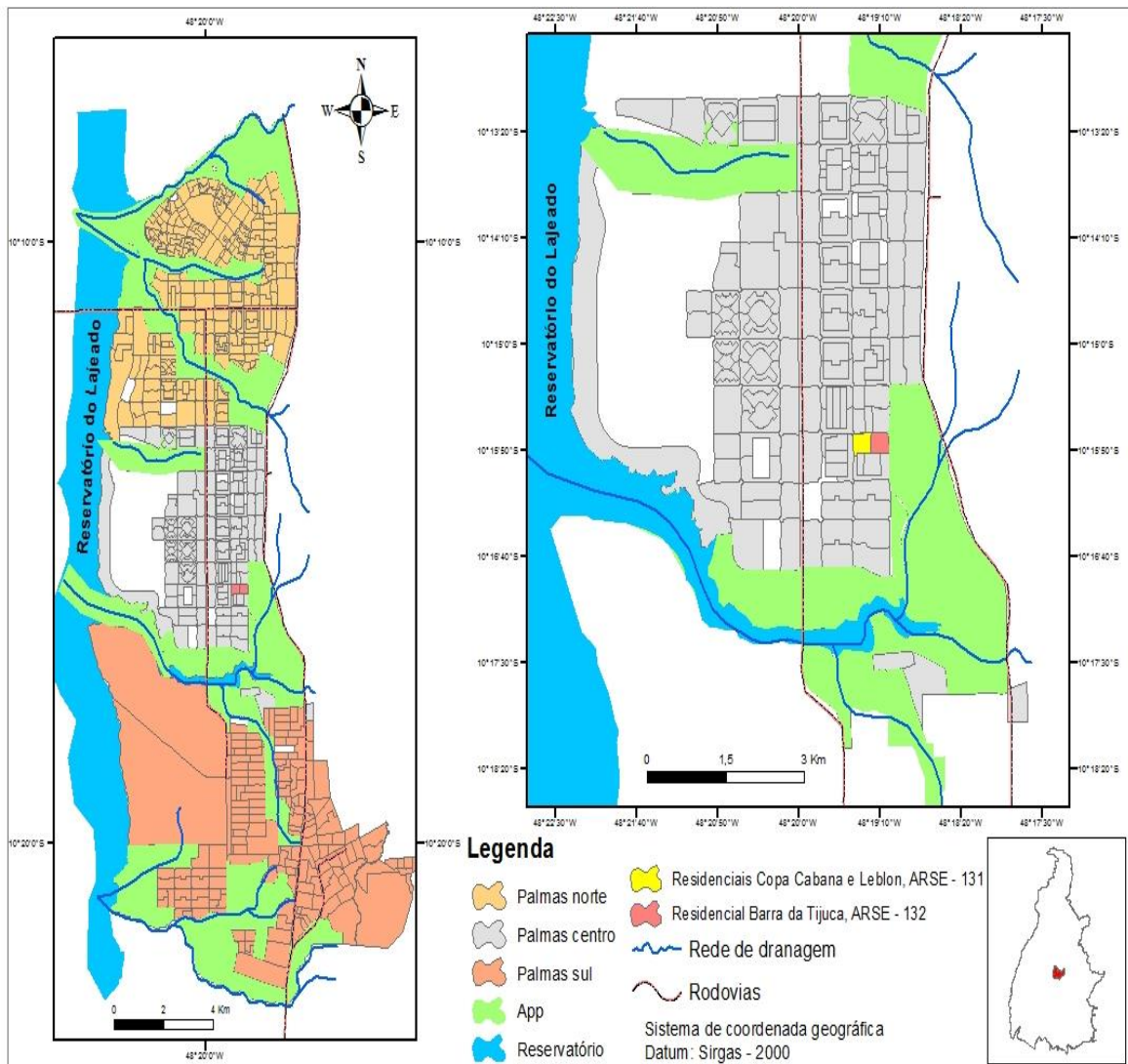
O público alvo do projeto são famílias de baixo poder aquisitivo, que vivem em condições de extrema vulnerabilidade, em habitações de caráter provisório ou em situações de risco social e/ou na questão da moradia, coabitação, ônus excessivo com aluguel e ocupações irregulares não passíveis de regularização (áreas verdes e áreas de preservação ambiental, ameaçadas de despejos, barracos, cortiços, mães solteiras, vítimas de violência doméstica, etc.). (PALMAS, 2011).

Diante do exposto, tomamos como **objeto de análise** da presente pesquisa a política pública para **Habitação de Interesse Social** em Palmas, adotando como base o projeto MEU TETO - Programa PAC/PPI – Intervenção em Favelas. Trata-se de um

programa de Habitação de Interesse Social implantado pela prefeitura municipal de Palmas em parceria com a Caixa Econômica Federal, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia –NMLM e o governo do estado, financiado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, dividido em 10 (dez) metas, visando atender 1001 famílias, em situação socioeconômica vulnerável.

O recorte espacial selecionado foram os empreendimentos das Metas **01, 02 e 03**, os conjuntos habitacionais em forma vertical que foram batizados com os nomes das praias célebres do Rio de Janeiro: **Copa Cabana, Barra da Tijuca e Leblon**, localizados na Área Residencial Sudeste – ARSE, nas quadras 131e 132 na região Sul do Plano Diretor de Palmas. **O mapa 01** apresenta a área de localização do objeto de estudo desta pesquisa.

Mapa 01- localização da área de estudo



Fonte: SEPLAN-TO 2022. Organização. Autora.

Neste contexto, a HIS, enquanto um componente de uma política pública, surge alguns questionamentos sobre sua função socioespacial e econômica, sobretudo referente ao público atendido na sua eficiência e alcance dos objetivos propostos, a coerência das ações realizadas, os atores e agentes envolvidos. Enfim, se está cumprindo o seu objetivo enquanto uma política pública como viés socioeconômico.

No atual momento histórico, torna-se relevante a análise da atuação da Prefeitura municipal de Palmas na mediação dos problemas enfrentados pelas classes populares no que se refere à discussão sobre a produção do espaço urbano, bem como a função social cidade. Os relatórios da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação

de Palmas, apontam que foram implantados 13 (treze) projetos de HIS na cidade no período compreendido entre 2001 a 2011.

É nesse contexto que se constitui os conteúdos teóricos associados a uma análise concreta enquanto **problema** desta pesquisa. Assim cabe os questionamentos: Quais transformações ocorreram no estado do Tocantins a partir da implantação de Palmas? É possível considerar a Habitação de Interesse Social como um dos conteúdos presentes na produção do espaço urbano a partir do início da implantação da capital, ou ela surge no decorrer do processo de desenvolvimento da cidade? Como o governo enfrenta a Habitação Social em uma cidade nova? Atualmente, a política pública para Habitação de Interesse Social, exerce um papel de centralidade no processo de desenvolvimento socioespacial de Palmas?

Essa problemática fornece à pesquisa os aspectos a partir das relações sociais que segundo Carlos (2020, p. 44) “a produção do espaço urbano como um produto social orientado pela necessidade da ampliação do processo de acumulação, domina o tempo e o espaço da vida”. Conforme a autora, “tal orientação dá a centralidade à produção do espaço, a prática social, como práxis espaciais como elemento central da problemática do mundo moderno, tanto do ponto de vista do processo de acumulação e reprodução do capital, quanto da reprodução das relações sociais”.

A problemática urbana para Lefebvre (1999, p. 24) “impõe-se à escala mundial, essa realidade urbana modifica as relações de produção, sem, aliás, ser suficiente para transformá-las, ela torna-se força produtiva como a ciência”.

A **hipótese**, aqui levantada é procedente dos conteúdos procedentes da sociedade urbana, tal como analisou Lefebvre (1999, p. 99) ao discorrer que ‘a utopia transcende o institucional servindo-se ao mesmo tempo do mito, da problemática e do possível-impossível’. Para Lefebvre, ‘o essencial do fenômeno urbano na centralidade considerada com o movimento dialético que a constitui e a destrói, que cria ou estilhaça, não importa qual ponto possa tornar-se central, esse é o sentido do espaço-tempo urbano.

Palmas, é a mais nova cidade capital do Brasil e necessita de habitação para todas as classes sociais bem como avançar na política pública para habitação, assim a **Tese** a ser defendida neste trabalho é a de que a cidade de Palmas desencadeou um processo complexo de exclusões socioespaciais, e, os programas de Habitação de Interesse Social oferecidos nos âmbitos federal, estadual e municipal são ineficientes para atender a sua demanda, não conseguiram solucionar os problemas de habitação na cidade em virtude

do seu des(controlado) crescimento, e o Programa MEU TETO enquanto política pública para habitação social não atingiu os objetivos aos quais foram propostos.

Dessa maneira, este trabalho **justifica-se** como temática relevante para os estudos acadêmicos, esta pesquisa, analisou como acontece a produção do espaço urbano em Palmas, e a dimensão sócioespacial das políticas públicas para Habitação de Interesse Social nesta cidade, também pela nossa inquietude em compreender a cidade e as relações que nela se dão provocando desigualdades socioespaciais.

Para Rolnik (1997, p. 101), “além de estabelecer fronteiras, demarcando e dissolvendo territórios, as normas que regulam a construção e o loteamento intervém diretamente na estruturação dos mercados imobiliários, juntamente com os investimentos em infraestrutura”. A autora afirma também que “a legislação configurou eixos de valorização do solo, hierarquizando e indexando mercados”.

Analisando o atual contexto do espaço urbano de Palmas, nota-se que esta figura uma cidade que apresenta contradições socioespaciais em sua malha urbana, nesse contexto, este trabalho examina o programa “MEU TETO” de Palmas, destinado a prover Habitação de Interesse Social e estabelecido nas diretrizes das políticas públicas, nas quais o direito à habitação é a unidade habitacional completa, inserida num ambiente dotado de serviços e equipamentos públicos que proporcionem a inclusão social da comunidade ao espaço da cidade formal.

A pesquisa aborda mais especificadamente, os conjuntos habitacionais, **Residencial Copa Cabana, Residencial Leblon e Residencial Barra da Tijuca** por se tratar dos primeiros empreendimentos voltados à Habitação de Interesse Social no município de Palmas, financiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Diante disso esta Tese tem como objetivo geral:

- Compreender o processo de produção do espaço urbano e a implantação das políticas públicas para Habitação de Interesse Social na cidade de Palmas – TO, seus conflitos e contradições; bem como:
 - Caracterizar como ocorreu o processo de produção do espaço urbano de Palmas;
 - Mapear os programas habitacionais de Interesse Social em Palmas entre os anos de 2007 a 2022;
- Analisar a implantação da política pública para Habitação de Interesse Social do programa MEU TETO em Palmas;

- Identificar o processo de execução das obras e entregas dos nos conjuntos habitacionais Residencial Copa Cabana, Residencial Leblon e Residencial Barra da Tijuca nos conjuntos habitacionais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca integrantes Programa MEU TETO.

Segundo Santos (2014, p. 122), “para que um estudo possa alcançar os seus objetivos, isto é interpretar o presente como resultado de um processo e indicar possíveis linhas de evolução, um esforço de periodização se impõe”. Assim que se refere ao recorte temporal, esta pesquisa considerará o período de 1989 a 2022, que trata do período da instalação de Palmas até o fechamento desta pesquisa.

De acordo com Carlos (2015, p.13), “o movimento do pensamento que vai da produção à reprodução do espaço, permite a questão urbana elucidar os conteúdos e os momentos das práxis postas pelo processo de acumulação do capital e sua tendência à mundialização”. A cidade de Palmas, foi implantada, no momento em que a política urbana ganhou importância no Brasil, e, a função social da cidade incluída como um direito na Constituição Federal.

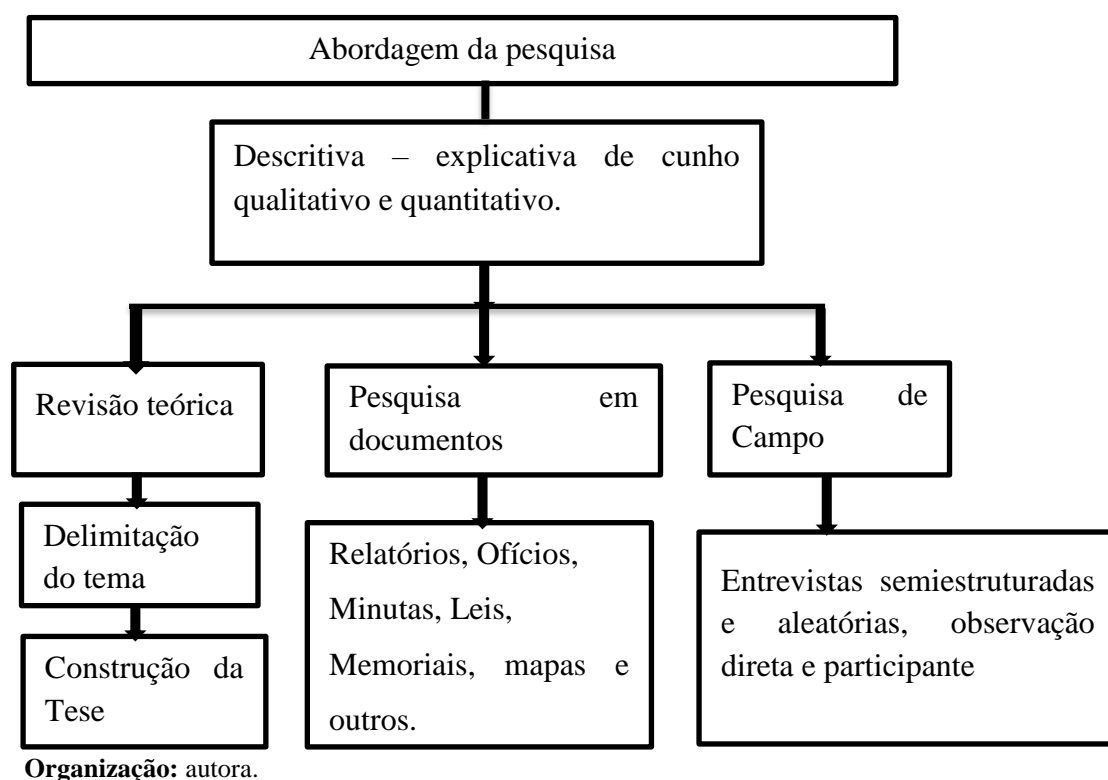
No entendimento de Santos (2014, p. 29), “para entendermos os processos de produção do espaço é necessária “uma teoria, ou seja, sua explicação, é um sistema construído no espírito, cujas categorias de pensamento reproduzem a estrutura que garante o encadeamento dos fatos. ” Portanto cabe aqui elucidar os acontecimentos geográficos e históricos que ocorreram no decorrer do processo de sua implantação de Palmas para compreender como a produção do seu espaço influenciou em sua estrutura urbana atual.

SEÇÃO 01: PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Trataremos nesta seção do percurso metodológico adotado para realização desta pesquisa, inicialmente apresentaremos uma revisão bibliográfica dos principais temas e conceitos que abrangem a pesquisa, baseada em autores que abordam o tema estudado e que tratam da teoria utilizada no método geográfico relacionada com a produção do espaço urbano.

Esta pesquisa tem como conceito principal a categoria “espaço geográfico”, no qual ocorrem as ações produzidas pelo homem e os processos sociais realizados por ele através do trabalho a partir do modo de produção capitalista do espaço urbano, seus desdobramentos e o desenvolvimento da sociedade. Para alcançar os objetivos propostos adotou-se a metodologia estruturada na **figura 01**, posteriormente estão detalhados os passos metodológicos utilizados.

Figura 01: Estrutura metodológica da Tese



1.1. Revisão teórica

A revisão teórica é indispensável para realização dos trabalhos científicos, ela fornece a base teórica sobre o tema da pesquisa que será abordado servindo de alicerce

do amparo teórico. Conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 225), “a citação das principais conclusões a que outros autores chegaram permite salientar a contribuição da pesquisa realizada, demonstrar contradições ou reafirmar comportamentos e atitudes”. Realizou-se revisão teórica no início e durante o percurso de construção da tese, etapas de fundamental importância, na construção dos trabalhos acadêmicos

Na esfera da Geografia, Carlos (2018, p. 18-19), aponta que “a exigência da produção de um conhecimento que contemple uma totalidade social, propondo a superação da contradição entre a Geografia como um campo disciplinar e sua necessidade de compreender a realidade em sua totalidade”. Conforme a autora,

Esse fato requer a relação indissociável entre a realidade que compreende, em um contexto em que o processo de conhecimento despedaçou-se fragmentando-se pela espacialização demandada pelo estreitamento do tempo de pesquisa e pela ideologia do produtivismo. A superação dessa contradição passa pelo método dialético, visto que ele se apresenta como um caminho do pensamento capaz de compreender o mundo iluminando o elo entre a teoria e a prática, com redefinições/superação dos conteúdos e dos conceitos. (CARLOS, 2018 P. 19).

Conforme afirmou Santos (2014, p. 67), para estudar o espaço, “cumpre apreender a sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a compreensão do espaço”. Na cidade de Palmas, segundo Lira (2011), “a produção do espaço urbano está baseada na sua pré-existência, antes ainda ao seu Plano Diretor que se esboçava na prancheta dos arquitetos”.

Segundo Carlos (2015, p. 9), “a diferença na abordagem teórico-metodológica, é condição para a produção do conhecimento sempre em movimento frente às transformações da sociedade”. Desse modo, a pesquisa será pautada na Geografia Urbana e seus aspectos teóricos- metodológicos e caracterizar-se-á como descritiva - explicativa de cunho qualitativo e quantitativo.

Descritiva porque tem como objetivo principal a descrição do fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis de um grupo, observar, registrar e analisar os fenômenos, sem manipulá-los; explicativa por que apresenta fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos que a reprodução da sociedade realiza hoje, através da produção do espaço urbano, na cidade de Palmas, com investigação centrada nas políticas públicas para Habitação de Interesse social.

No que se refere ao método, Lefebvre (2016, p. 38), afirmou que um método pretensamente científico consiste em pôr, ou em supor um sistema e uma lógica preexistentes; o objeto estudado deve situar-se no seio de uma totalidade pressuposta.

Santos entendia que para dar uma visão de síntese sobre os grandes problemas das cidades latino-americanas, “é necessário partir da análise dos fatos de um ponto de vista integrado. Tais estudos têm de ser feitos segundo aspectos dinâmicos, mas com a preocupação de discernir os dinamismos atuais e passados de cada cidade e sua hinterlândia”¹. Para o autor, “as fontes bibliográficas são, aparentemente mais ricas com que se pode contar para o conhecimento.” (SANTOS 2010, P. 31;33).

O referencial teórico nos forneceu condição para analisar o objeto da pesquisa, buscando conhecer os acontecimentos de formação, no passado, no presente e em uma perspectiva de futuro. Para tanto nos baseamos em autores como:

Lefebvre (1991 1999 2016,); Santos (1998, 2002, 2009, 2014); Castells (2021); Carlos (2004, 2015, 2017, 2019, 2020, 2021); Harvey (2011, 2014); Gottdiener (1993); Maricato (2013; 2014, 2015, 1982); Rodrigues (1990, 2010, 2011); Spósito (1997, 2004, 2021); Bouduki (2014); Rolnik (1997, 2015); Lira (2011); Reis (2011), Coriolano (2011); Oliveira (2012); Nogueira (2017) e outros.

1.2. Pesquisa em documentos

A pesquisa em documentos é uma fonte essencial para conhecer o objeto de estudo. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 174), “a pesquisa documental se caracteriza por fonte de coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”.

Esta pesquisa partiu baseada na afirmação de Santos (2014, p.29), ao ressaltar que “há um sistema de realidade, ou seja, um sistema formado pelas coisas e a vida que as anima, supõe uma legalidade: uma estruturação e uma lei de funcionamento”. A afirmação do autor parte de sua análise a respeito do objeto espaço.

A pesquisa em documentos nesta pesquisa foi de fundamental importância para coletar dados a respeito dos processos da fundação, implantação e produção do espaço

¹ Hinterlândia: conjunto das terras situadas no interior; região afastada de áreas urbanas, ou, simplesmente, dos centros metropolitanos ou culturais mais importantes.

urbano de Palmas, bem como a implantação das políticas públicas de Habitação de Interesse social. Assim, a busca por dados em documentos ocorreu da seguinte forma.

- a) Documentos da Secretaria das cidades do Tocantins, para levantamentos de dados a respeito da metodologia adotada para implantação do Plano urbanístico inicial de Palmas e a construção dessa cidade;
- b) Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Palmas, com a finalidade de coletar dados a respeito da gestão municipal quanto à implantação da política urbana para Habitação de Interesse Social, registros fotográficos que revelam as transformações do espaço urbano de Palmas;
- c) Constituição Federal de 1988;
- d) Leis Federais nº **10.257** de 10 de julho de 2001 para entender a criação do Estatuto das cidades; Lei nº **13.844** de 01 de janeiro de 2003 para entender a instituição do Ministério das cidades, e, a Lei nº **11.124**, de 16 de junho de 2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação – SNH, com a finalidade de compreender a política pública para Habitação de Interesse Social.
- e) O Plano Urbanístico Inicial de Palmas/1989; para analisar a metodologia utilizada; Leis municipais nº **155** de 28 de novembro de 2007 e Lei Complementar nº **400** de 02 de abril de 2018 - Plano Diretor Participativo de Palmas para verificar ordenamento territorial de Palmas.
- f) *Website* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para levantar os dados populacionais, índices socioeconômicos de Palmas no período de 2009 a 2022;
- g) Secretaria de Desenvolvimento Urbano, e Habitação de Palmas –TO - para verificar o procedimento adotado pela gestão pública local para selecionar as famílias atendidas pela Habitação de Interesse Social.

1.3 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo, conforme Marconi e Lakatos (2003, p. 186), é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

Nesta pesquisa os trabalhos de campo foram essenciais para caracterização das áreas em estudo e foi realizada no período de 2019 e 2023. A pesquisa de campo foi realizada junto a vários órgãos das esferas municipal estadual e municipal e Caixa

Econômica Federal. Nestas visitas foram fornecidas as informações sobre os programas habitacionais desenvolvidos na cidade e também fornecidos documentos e relatórios.

Além das visitas supracitadas foram realizadas observações diretas nos empreendimentos selecionadas para a pesquisa e conversa com os moradores, que correram através de observações sistemáticas com auxílio de equipamentos fotográficos e mapas. Os trabalhos de campo foram estruturados conforme descrito a seguir.

1.3.1. Entrevista semiestruturada

Conforme Gil (2008), “a entrevista é seguramente a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados de que dispõem as ciências sociais”. A entrevista semiestruturada é uma técnica utilizada pelos pesquisadores para coletar dados institucionais e empíricos permitindo ajustar o roteiro planejado. Característica fundamental para o pesquisador adaptá-la aos entrevistados, às circunstâncias ou até mesmo novos elementos que surgirem durante sua realização.

Nesta pesquisa, a entrevista semiestruturada foi de grande importância para conhecer e compreender a produção do espaço urbano de Palmas, e suas transformações no decorrer dos anos entre 1989 a 2022. Esta se realizou com diferentes atores. A saber:

- a) Entrevista com os Gestores da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, e Habitação da Prefeitura municipal de Palmas (o corpo técnico de habitação para compreender o contexto urbano bem como o interesse e implantação e desenvolvimento da política pública de HIS no município;
- b) Servidores da Secretaria das cidades do TO e do ITERTINS que atuam nas pastas desde o início da construção de Palmas para compreender o processo de produção do seu espaço urbano e sua divisão sócioespacial;
- c) Representantes dos moradores dos conjuntos habitacionais Copa Cabana, Barra da Tijuca e Leblon, para verificar os problemas enfrentados pelos moradores.

1.3.2. Observação direta e participante

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 201), “a observação direta realiza-se através do questionário, do formulário, de medidas de opinião e atitudes e de técnicas mercadológicas”. Esta etapa da presente pesquisa foi realizada junto à população dos conjuntos habitacionais **Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca** para identificar as características socioeconômicas como: educação emprego e renda, e possíveis problemas

e demandas dos habitantes, com intuito de compreender a produção do espaço urbano de Palmas e as principais alterações em sua infraestrutura urbana e, bem como a atuação do poder público, quanto à aplicação e manutenção das políticas públicas para Habitação de Interesse Social.

Durante essa etapa verificou-se que a produção e as transformações que ocorreram no espaço de Palmas. Após os dados coletados, foram analisados e comparados com as políticas de assistência à moradia. No quadro 01 encontra-se a síntese dos procedimentos metodológicos, instrumentos e objetivos da tese.

Quadro 01: Síntese da tese

Nº Seção	Objetivos Seção	Temas direcionadores	Conceitos chave	Contribuições teórico conceituais e metodológicas	Categoria de Análise
Seção 1. PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	Detalhamento do caminho escolhido para desvendar o contexto sócioespacial do processo de produção do espaço da cidade de Palmas - TO.	Metodologia; Instrumentos de pesquisa e o método.	Espaço urbano; Cidade; Segregação sócioespacial.	GIL (2008); LEFEBVRE (2016); MARCONI e LAKATOS (2003); GIL (2008); SEVERINO (2007); SPOSITO (2010); SANTOS (2010, 2014);	Espaço
Seção 2. CIDADE E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: DELIMITAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL	Investigar a gênese, as metamorfoses da cidade e a produção do espaço urbano.	Cidade; Produção do espaço urbano; Segregação Sócioespacial; Urbanização do Brasil..	Espaço urbano, cidade Segregação sócioespacial Habitação de Interesse Social	CARLOS (2021, 2019, 2004); CASTELLS (2000); CORRÊA (1999, 2021); LEFEBVRE (1991); SANTOS (1998, 2002, 2009, 2014, 1999, 2016,); SOUZA (2021); SPÓSITO (2021, 2007, 2004); BUONFIGLIO (2018).	Espaço
Seção 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMAS URBANAS NO BRASIL	Entender como ocorreu a inserção das políticas públicas para Habitação de Interesse Social e as reformas urbanas no Brasil.	Políticas públicas para habitação; Reformas urbanas no Brasil.	Políticas Públicas urbanas; Habitação de Interesse Social.	CARDOSO (2022, 2020, 2017); MARICATO (2013; 2014, 2015, 1982); RODRIGUES (1990, 2010, 2011); BOUDUKI (2014); ROLNIK (1997, 2015);	Espaço

<p>Seção 4. PALMAS: A MAIS NOVA FRONTEIRA DO CAPITAL URBANO NA AMAZÔNIA</p>	<p>Identificar o processo de formação e produção do espaço urbano de Palmas.</p>	<p>Implantação e formação do espaço urbano de Palmas; Transformações socioespaciais em Palmas</p>	<p>Produção do espaço urbano; Segregação Sócioespacial</p>	<p>LIRA (2011); REIS (2011), CORIOLANO (2011); OLIVEIRA (2012); NOGUEIRA (2017) e outros.</p>	<p>Espaço</p>
<p>Seção 5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PALMAS: INSERÇÃO DO PROGRAMA MEU TETO. OS CONJUNTOS HABITACIONAIS COPA CABANA, LEBLON E BARRA DA TIJUCA</p>	<p>Identificar a implantação da Política pública para Habitação de Interesse Social em Palmas e do Programa MEU TETO.</p>	<p>Programas de Habitação de Interesse Social de Palmas; Programa Meu Teto e conjuntos habitacionais copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca.</p>	<p>Segregação Socioespacial; Habitação de Interesse Social.</p>	<p>CASTELLS (2021); GOTTDIENER (1993); HARVEY (2011, 2014); NOGUEIRA (2017).</p>	<p>Espaço</p>

Elaboração: Autora, 2023.

SEÇÃO 02: CIDADE E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: DELIMITAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Espaço: se me perguntarem se sei o que é, respondo que sim; mas, se me pedem para defini-lo, respondo que não sei. (Milton Santos, 2021, p. 150).

2.1. Gênese e metamorfoses da cidade

A priori, entendemos que para abordar a concepção da cidade e a produção do espaço urbano faz –se necessário inicialmente entender as concepções a respeito do espaço geográfico e suas transformações realizadas pelas atividades humana. Desta maneira, ao fazer uma reflexão a respeito da delimitação de um conceito para o espaço, Santos (2021, p.151), afirmou que “a definição do espaço geográfico é árdua em virtude de sua tendência mudar com o processo histórico, uma vez que o espaço geográfico é também o espaço social”. Refletindo sobre uma definição mais concisa o autor aponta que:

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunhos de uma história escrita por processos do passado e do presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí por que a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares. (SANTOS, 2021, P. 153).

Para Castells (2021, p. 183), trata-se de “um produto material em relação aos outros elementos materiais, entre outros os homens, que entram nas relações sociais determinadas, que dão ao espaço uma forma, uma função, um significado social”. O autor afirma também que “o espaço não é uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica”. Gottdiener (1993, p. 129), ressalta que “o espaço não é apenas parte das forças e meios de produção, constitui também um produto dessas mesmas relações”.

Segundo Lefebvre (2000, p.64; 65) “a prática espacial de uma sociedade secreta seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética: ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço. Para o autor, “esse espaço é sempre, hoje como outrora, um espaço presente, dado como um todo atual, com suas ligações e conexões em ato. De modo que a produção e o produto

se apresentam como dois lados inseparáveis e não como duas representações separáveis”. Santos (2014, p.78), entendia o espaço como “resultado da ação dos homens sobre próprio espaço, intermediado pelos objetos naturais e artificiais”.

Dessa maneira, com base nas afirmações supracitadas entendemos que a cidade pode ser definida como um *objeto artificial criado pelos homens*, o qual tem como objetivo a concretização das suas ações, com formas e conteúdos em momentos diferentes. Lefebvre (2001, p. 62), propôs a definição de cidade como “sendo projeção da sociedade sobre um local, não apenas sobre o lugar sensível como também sobre o plano específico, percebido e concebido pelo pensamento, que determina a cidade e o urbano”.

As abordagens a respeito da cidade, sua origem e importância foram registradas por Karl Marx e Friedrich Engels (1998, p. 63), quando os autores constituíram um conceito de cidade “como uma concentração de população (...), apontando que começava a se acumular em um pequeno número de mãos, em parte nas corporações, apesar dos regulamentos administrativos, e em parte entre os comerciantes”.

A cidade é um objeto espacial ocupando um sítio e uma situação que é preciso estudar, enquanto objeto, com diferentes técnicas e métodos: econômicos, políticos, demográficos etc. como tal a cidade ocupa um espaço específico e distinto do espaço rural(...). A cidade é uma mediação entre a ordem próxima e uma ordem distante. A ordem próxima é aquela do campo circundante que a cidade domina, organiza, explora, extorquindo-lhe sobre trabalho. A ordem distante é a da sociedade em seu conjunto(...). Enquanto mediação, a cidade também é o local onde as contradições da sociedade se manifestam, como por exemplo, aquelas entre o poder político e os diferentes grupos sobre os quais esse poder se estabelece; a cidade é uma obra no sentido de uma obra de arte. O espaço não é apenas organizado e instituído. Ele também é modelado, apropriado por este ou aquele grupo, segundo suas exigências, sua ética, e sua estética, ou seja, sua ideologia. (LEFEBVRE, 2016, P. 78).

Ao se debruçar em sua pesquisa, a respeito das transformações que aconteceram nas cidades, após a segunda Guerra Mundial, na década de 1940, Gottdiener escreveu sobre diferentes casos ocorridos na América do Norte, apontando que:

A vida urbana tornou-se portátil, e, desse modo ocorreu o mesmo com a “cidade”. Em lugar da forma compacta de cidade que outrora representava um processo histórico em formação há anos, existe agora uma população metropolitana distribuída e organizada em áreas regionais em permanente expansão, que são amorfas na forma, maciças no escopo e hierárquicas em sua escala de organização social. (GOTTDINER, 1993, P. 14).

Conforme o pensamento de Lefebvre (1999, p. 58-59), “o conceito de cidade não corresponde mais a um objeto social. Portanto sociologicamente trata-se de um pseudo – conceito. Não obstante, a cidade tem uma existência histórica que não se pode desconsiderar”. Segundo Munford (1998, p. 37), “a cidade surgiu como um emergente definido na comunidade”. Para Santos (1994, p. 69;71) a “cidade”, seria o particular, o concreto e o interno e ao mesmo tempo, uma região e um lugar.

Nessa mesma perspectiva, Carlos explicou que existem condições históricas específicas que explicam o surgimento da cidade e suas diferenciações espaciais. A referida autora aponta que “a cidade tem uma origem histórica: nasce num determinado momento da história da humanidade e se constitui ao longo do processo histórico, assumindo formas e conteúdos diversos”. (CARLOS 2015, P. 56-57). Para Santos (2012, p. 114), a cidade é um grande meio de produção material e imaterial, lugar de consumo, nó da comunicação.

Até os séculos XI e XII, escreve-se quase que estritamente em latim e, para designar uma cidade usava-se o termo “*civitas*”, “*cité*”. Ou *Urbs*, a rigor, mas basicamente *civitas*. E, quando surgem as línguas vernáculas o termo *cité* permaneceu por um longo período de tempo. O termo “*Ville*” toma sentido urbano apenas tardiamente, a palavra designava de fato um estabelecimento rural importante. Nesse período uma *Villa* não representa uma casa de subúrbio, mas é o centro de um grande domínio. (LE GOFF 1988, P. 12).

Em Santos (2014, p. 59), a cidade aparece, então, “como uma semente de liberdade; gera produções históricas e sociais que contribuem para o desmantelamento do feudalismo. Representa a possibilidade do homem livre, da liberdade de escolha, muito embora essa fosse relativa”. Segundo esse autor, as cidades puderam formar-se graças a um determinado avanço das técnicas de produção agrícola, que propiciou a formação de um excedente de produtos alimentares. Do mesmo modo Harvey (2014, p.30), enfatizou que desde o momento em que passaram a existir, as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção.

Spósito (1997, p.14) aponta que “embutida na origem da cidade há uma outra diferenciação, a social: ela exige uma complexidade de organização social que só é possível com a divisão do trabalho”. Ao longo dos séculos com as transformações no espaço geográfico através das realizações das atividades humana, e a evolução da sociedade a cidade toma formas e dimensões de acordo com cada período histórico. Como afirmou Carlos.

Essa dimensão histórica é fundamental para a compreensão da natureza da cidade. Ela é essencialmente algo não definitivo; não pode ser analisada como um fenômeno pronto e acabado, pois as formas que a cidade assume ganham dinamismo ao longo do processo histórico. A cidade tem uma história. A cidade é uma realização humana, uma criação que vai constituindo ao longo do período histórico o que ganha materialização concreta, diferenciada, em função de determinações históricas específicas. (CARLOS 2015, P.57).

Conforme afirmou Lefebvre (2010, p. 51), a cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, estado etc.), com sua história. Santos (2014, p. 32), afirmou que na evolução da sociedade, cada um de seus componentes tem um papel diferente no movimento da totalidade, e o papel de cada uma é diferente em cada momento.

Carlos (2010, p. 57), ressalta que a cidade em cada uma das diferentes etapas do processo histórico, assume formas, características e funções diferentes. Essa mesma autora, entende que “a cidade nasce da necessidade de se organizar um dado espaço no sentido de integrá-lo e aumentar a sua independência visando determinado fim”.

A cidade tem uma história; ela é obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas. As condições, que simultaneamente permitem e limitam as possibilidades, não são suficientes para explicar aquilo que nasce delas, nelas através delas. (LEFEBVRE 2010, p. 52).

Manuel Castells (1989, p. 320) aponta a ideia da cidade como “o surgimento histórico de um espaço de fluxos, superando o significado do espaço dos lugares”. Santos (2021, p. 257), escreveu que o espaço se caracteriza, entre outras coisas, pela diferença de idade entre os elementos que o formam. Nesse sentido, segundo Lefebvre a cidade passou por transformações ao longo dos anos, e, a cidade histórica tornou-se imperceptível na atualidade e o urbano um embrião virtual.

A cidade historicamente formada não vive mais, não é mais apreendida praticamente. Não é mais do que um objeto de consumo cultural para os turistas e para o estetismo, ávidos de espetáculos de pitoresco. Mesmo para aqueles que procuram compreendê-la calorosamente, a cidade está morta. No entanto, o “urbano” persiste no estado da atualidade dispersa e alienada, de embrião, de virtualidade. (LEFEBVRE 2001 p. 106).

Analisando o pensamento de Lefebvre nos atemos ao que escreveu Zygmunt Bauman (2001, p.37) no livro “ Modernidade Líquida” ao afirmar que a modernidade substitui a

determinação heterônoma da posição social pela autodeterminação compulsiva e obrigatória. Isso vale para a “individualização” por toda a era moderna para todos os períodos e todos os setores da sociedade.

Segundo Rodrigues (2007, p. 3), “Cidade é uma *definição*. É a projeção da sociedade urbana num dado lugar, política e territorialmente demarcado, marcado e estabelecido”. Para essa autora, “as cidades contêm delimitação espacial. Lugar de concentração da população urbana, produção, circulação e consumo de bens e serviços”.

A cidade, para Carlos (2015, p. 67) enquanto realização humana, é um fazer –se intenso ininterrupto. Essa mesma autora entende que “a cidade tem a dimensão do humano refletindo e reproduzindo – se através do movimento da vida, do modo de vida, de um tempo específico, que tem na base o processo de constituição do humano”. Lefebvre defende a tese de que a cidade é uma obra a ser associada mais com a obra de arte do que com o simples produto material.

Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução dos seres humanos, por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é uma obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas. As condições, que simultaneamente permitem e limitam as possibilidades, não são suficientes para explicar aquilo que nasce delas, nelas através delas. (LEFEBVRE, 2001, P. 52).

No que se refere à cidade na contemporaneidade o geógrafo americano David Harvey (2014, p. 49), traz a ideia de que a cidade poderia funcionar como um corpo político coletivo. Santos (2012, p. 100-101), nomeou de “cidades novas,” as aglomerações criadas pela iniciativa do Estado ou de grandes companhias privadas, criadas a partir de um plano urbanístico bem definido e que as mesmas funcionam como laboratórios e revelam mecanismos em “estado puro.” Em suas reflexões Lefebvre propõe a necessidade de uma ciência que analise a cidade a qual ainda se encontra em esboço.

A ciência de cidade tem a cidade por objeto. Esta ciência toma emprestado em seus métodos, démarches e conceitos às ciências parcelares. A síntese lhe escapa duplamente. Inicialmente, enquanto síntese que se pretendia total e que só pode constituir a partir da analítica, numa sistematização e numa programação estratégica. A seguir, porque o objeto, a cidade, enquanto realidade acabada se decompõem. (LEFEBVRE, 2001, P. 106. GRIFOS DO AUTOR).

A partir dessa contextualização entendemos que as cidades tiveram suas origens em um determinado momento no espaço seus desdobramentos ocorreram de modo paralelo aos

acontecimentos realizados pelo homem no decorrer da história da humanidade que veem transformando o espaço na busca incessante da realização de seus desejos materiais sem se importar com as consequências socioeconômicas. O que era de um lugar de encontro, de troca, tornou-se em espaço de produção de lucro ao bel prazer do modo capitalista de produção.

Atualmente a sociedade é caracterizada como sociedade moderna, a Revolução Industrial constituiu o ponto de partida das transformações realizadas pela sociedade no espaço das cidades. Segundo Lefebvre (2001), “a cidade muda quando a sociedade muda”. Essa metamorfose nas cidades tem como eixo norteador o processo desenvolvimento industrial, o qual transformou a cidade em espaço de produção do capital. A respeito desse processo Carlos teceu as seguintes considerações:

O desenvolvimento da indústria, as grandes descobertas científicas e o conseqüente avanço tecnológico criam especialização espacial e uma divisão do trabalho muito amplas. Surge a internacionalização da divisão do trabalho entre países. A cidade como ponto de concentração da indústria e de grande massa popular atrai não só o poder econômico como o político, passando a comandar espaços maiores, de acordo com o seu poder. (CARLOS, 2015, P. 66).

Santos, escreveu enfatizando que as cidades mudam de conteúdo conforme as necessidades da sociedade capitalista.

As cidades locais mudam de conteúdo. Antes, eram as cidades dos notáveis, hoje se transformaram em cidades econômicas. As cidades dos notáveis, onde as personalidades marcantes era o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o juiz, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica. (SANTOS, 2001, P. 127).

Para Carlos, (2015, p. 68), a cidade enquanto produto histórico e social tem relações com a sociedade em seu conjunto, com seus elementos constitutivos, e com sua história. Portanto ela vai se transformando à medida que a sociedade como um todo se modifica. Santos (2014, p.44), no livro “Metamorfoses do Espaço Habitado” ressalta que as noções de espaço habitado como de terra habitada vão se alterando brutalmente depois da Revolução Industrial e, especialmente, após os anos de 1950.

Lefebvre, nos livros “O direito à cidade” e “Revolução Urbana”, aponta que para as cidades chegarem aos padrões atuais houve as cidades oriental, arcaica e a cidade medieval. Ele afirmou que o processo de industrialização e urbanização ocorreram de forma dialética em que a cidade industrial foi gestada na passagem da idade Média ao período atual. Segundo o autor,

atualmente, portanto aprofunda-se um processo induzido que ele chamou de implosão-explosão da cidade. (2001;1999).

Nos séculos XIX e XX, toma forma a racionalidade organizadora, operacional nos diversos degraus da realidade social. Conforme Davis (2006, p. 14), “desde 1950, as cidades abrigam maior parte da população, tal fato, é consequente do processo de industrialização, e a força de trabalho urbano no mundo que levou ao crescimento das cidades”. As cidades tornaram-se espaços complexos dotados das características que Milton Santos (2006) atribuiu ao espaço capitalista.

Segundo (Carlos, 2004), essa complexidade por sua vez “intencionalmente funcionaliza as cidades, que passam a ter como função fundamental a reprodução do capital”. A funcionalidade cidadina implica em um espaço onde as necessidades mais básicas da vida são negligenciadas em nome da produção de mais-valia em forma acelerada. Lefebvre considerou que:

A cidade se transforma não apenas em razão de processos globais relativamente contínuos (tais como o crescimento da produção material no decorrer das épocas, com suas consequências nas trocas, ou desenvolvimento da racionalidade) como também em função das modificações profundas no modo de produção, nas relações “cidade-campo”, nas relações de classe e de propriedade. (LEFEBVRE 2001, P.58).

Conforme Castells (2021, p.85), “antes de sofrer a penetração das formações sociais exteriores, onde existem cidades, elas desempenham um papel essencialmente político e administrativo, de gestão do excedente de produção agrícola e de fortalecimento de serviços para classe dominante”. Na concepção de Santos, a cidade é um elemento que impulsionou as técnicas.

A cidade reúne um considerável número das chamadas profissões cultas, possibilitando o intercâmbio entre elas, sendo que a criação e a transmissão do conhecimento têm nela lugar privilegiado. Dessa forma, a cidade é um elemento impulsionador do desenvolvimento e aperfeiçoamento das técnicas. Diga-se então, que é, a cidade lugar de ebulição permanente. (SANTOS, 2014, P. 60).

Nesse sentido, o processo de urbanização das cidades, segundo Lefebvre (1999, p. 18-21), criou um eixo gráfico, que passa sucessivamente por formas urbanas como a Cidade Política, a Cidade Comercial, a Cidade Industrial e, finalmente, a Sociedade Urbana. No qual “explodem as antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas”. No decorrer da transição identifica o acúmulo populacional nas grandes cidades. O referido autor, (2001, p.

59), considera que a atual explosão da grande cidade tende a dissolver os núcleos urbanos de origem medieval ainda existentes em cidades médias e pequenas.

A transformação da cidade levou Lefebvre no final dos anos 1960 e início dos 1970, a definir uma ideia específica de urbano: trata-se de uma teoria, uma práxis e uma metodologia de abordagem da cidade. No livro “*A revolução urbana, ” a sociedade urbana é posta como hipótese inicial de abordagem, o autor afirma: “Denominamos sociedade urbana a sociedade que resulta da urbanização completa, hoje virtual, amanhã real”.* (LEFEBVRE, 1999, P. 26).

A cidade é via de regra, a sede do poder, portanto da classe dominante, onde o campo é o lugar que se dá a atividade primária com a natureza, o homem entra em contato direto, extraindo dela as substâncias que satisfazem a sociedade; a transformação dessas substâncias pode acontecer no campo ou na cidade, tornando esse tipo de atividade em um monopólio do campo. Por outro lado, o desenvolvimento das forças produtivas urbanas não é apenas econômico, é condicionado pela divisão de trabalho e lutas de classes. (SINGER, 2002).

O processo de industrialização e acumulação do capital trouxe como consequência a separação entre o campo e cidade. A cidade, tornou-se o lugar mais importante adquirindo nova forma, que Lefebvre (1991, p. 38) definiu como forma urbana. A metamorfose do espaço no qual a cidade está inserida ocorreu de forma desigual e fragmentada de maneira que esta tornou-se o espaço de produção e concentração de mão de obra passando a ser disputada e tornando-se um espaço de luta onde o direito à cidade é negado para uma parte das classes sociais que nela habita. Como afirmou Carlos.

A discussão do urbano transcende a ideia de cidade enquanto aglomeração de capitais, supera a discussão da cidade e/ou espaço do capital. Esse encaminhamento permite pensar o espaço também como um produto de lutas, fruto de relações sociais contraditórias, criadas e aprofundadas pelo desenvolvimento do capital(...). O urbano produzido através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes fez dele um campo de luta onde os interesses e as batalhas se resolvem pelo jogo político das forças sociais. (CARLOS, 2015, p. 71).

Os argumentos de Carlos apontam para o que escreveu Lefebvre, (2001) afirmando que “a partir da fragmentação do espaço, constrói uma análise global, superando a falsa análise, referindo-se ao direito dos cidadãos”. Como apontou Santos ao refletir sobre o processo de formação das cidades.

As cidades puderam formar-se graças a um determinado avanço das técnicas de produção agrícola, que propiciou a formação de um excedente de produtos alimentares. Com a existência desse excedente, algumas pessoas puderam dedicar-se a outras atividades, sendo a cidade, predominantemente, lugar das atividades

agrícolas. A cidade renasce pois já existia antes do feudalismo – as primeiras formaram-se por volta de 3.500 a.C. no momento em que se conhece um movimento bastante intenso de trocas. (SANTOS, 2014, P. 59).

Partimos do princípio de que, em virtude do excedente produzido através da acumulação do capital que alavancou o crescimento da indústria e o modo capitalista de produção necessitar da urbanização para se desenvolver e vice-versa formando uma espécie de simbiose. Conforme afirmou Harvey (2014, p.30), o capitalismo e a urbanização estão ligados intimamente, uma vez que a urbanização exige a produção de excedentes e o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir.

A partir desse contexto forma-se as lutas de classes, que são resultados do processo de formação social, político econômico, e divisão do trabalho que se estabeleceu a partir da fragmentação espacial produzida pelo modo capitalista de produção. A cidade tornou-se a partir da industrialização, a sede do poder das classes dominantes. Como afirmou Carlos (2015, p. 65), “a cidade vai ganhando expressão à medida que nela vai se desenvolvendo a manufatura e para ela vai convergindo a grande massa de trabalhadores expulsa do campo. ”

O pensamento de Singer (2002), a respeito da produção urbana, é que “a aglomeração urbana permite uma imensa expansão da divisão internacional do trabalho, que abrange campo e cidade de diversos países, a cidade exerce funções industriais, comerciais e de serviços de toda espécie. ” As cidades puderam- formar-se graças a um determinado avanço das técnicas de produção agrícola, que propiciou a formação de um excedente de produtos alimentares. (Santos, 2014, p.59).

Diante disso, os pobres urbanos são desafiados a enfrentar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho, e até mesmo a própria segurança, em um local ruim, caro e sem serviços públicos de infraestrutura, ou seja, o direito a cidade é negado.

No início do século XX, a transferência maciça da pobreza rural para as cidades foi impedida pelos equivalentes econômicos e políticos das muralhas urbanas, tanto a entrada na cidade quanto, a forma ainda mais substancial, a cidadania urbana permanente fora vetada sistematicamente a grande parte da população agrária (Davis, 2006, p. 59-60).

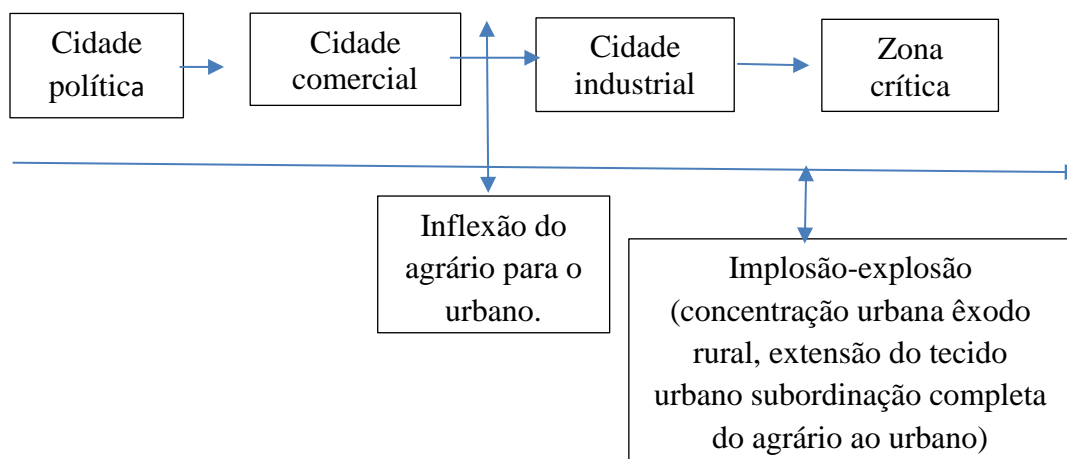
Nesse sentido, conforme escreveu Lefebvre, ao longo do século XX o espaço se configura como elemento efetivo da problemática urbana impondo-se em escala mundial a partir de um ponto de inflexão marcado pela ruptura provocada por um conjunto de

transformações que anunciam a modernidade. Segundo o autor, a cidade passou por três estágios: a *cidade política*, *cidade comercial* e *cidade industrial*.

A primeira acompanha o estabelecimento de uma vida social organizada, situada no eixo do espaço-temporal; a segunda implantada na primeira, mas prosseguindo sua marcha ascendente, que a explica e precede um pouco a emergência do capital industrial e, por conseguinte, a cidade industrial que precede e anuncia a *zona crítica*, momento em que ocorre uma implosão-explosão do desenvolvimento industrial, que produz todas as suas consequências definindo a realidade urbana como uma “superestrutura” modificando as relações de produção sem ser suficiente para transformá-la, ela torna-se força produtiva.

O espaço e a política do espaço “revelam” as relações sociais, mas reagem sobre elas, e se há uma realidade urbana e se confirma como dominante, isso só se dá através da *problemática urbana*. A industrialização, potência dominante e coativa, converte-se em realidade dominada no curso de uma crise profunda, às custas de uma enorme confusão, na qual o passado e o possível, o melhor e o pior se misturam. (LEFEBVRE, 1999, P. 24 -25. *Grifos do autor*). A figura 02, descreve tal processo.

Figura 02. Esquema descritivo do processo da urbanização mundial na concepção de Lefebvre.



Fonte: LEFEBVRE, 1999; adaptação: Autora, 2022.

Lefebvre (2016, p.78) chama atenção para o fato de que a indústria surgiu efetivamente como a “não-cidade” e a “anticidade”, ela atacou as cidades no sentido mais forte do termo, destruindo-as e dissolvendo-as.

O estilhaçamento das antigas cidades permitiu segregações multiformes; os elementos da sociedade são implacavelmente separados uns dos outros no espaço, acarretando

uma dissolução das relações sociais, no mais amplo sentido, que acompanha a concentração das relações de propriedade. (IDEM, P. 79).

Com o desenvolvimento do capitalismo, a cidade tradicional tornou-se o espaço principal de sua produção, formando uma simbiose entre urbanização e capitalismo em que um depende do outro para se desenvolver. Conforme Harvey (2014), o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização e vice-versa, e assim surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.

Ainda segundo Lefebvre o conceito de urbano se forma distinguindo-se da cidade, que aparece no curso da explosão da cidade. Segundo o autor, a sociedade urbana, ainda não existe, e, contudo, existe virtualmente; através das contradições entre o habitat, as segregações e a centralidade urbana que é essencial à prática social, manifesta-se uma contradição plena de sentido. (LEFEBVRE, 2016, P.80).

Nesse mesmo contexto, Harvey (2014, p. 20), apoiado em Lefebvre, aponta a cidade tradicional como morta pelo desenvolvimento capitalista descontrolado, vitimada por sua interminável necessidade de dispor da acumulação desenfreada de capital capaz de financiar a expansão interminável e desordenada do crescimento urbano, sem preocupações com as consequências sociais, ambientais ou políticas.

Carlos entende que a cidade, enquanto produção humana comporta o inacabamento da ação, continuada da reprodução social, como objetivação da realização da criação do homem. A prática urbana, ao longo da história, manifesta-se diferencialmente e com conteúdos distintos em relação aos momentos da própria história. (CARLOS, 2017. P.33). Entendemos a cidade como uma produção contínua da sociedade, que se materializa sobre o espaço em diferentes momentos de reprodução das relações sociais.

Harvey sugeriu uma proposta política em que consiste em imaginar e reconstituir um tipo totalmente novo de cidade a partir do repulsivo caos de um desenfreado capital globalizante e urbanizador. “Porém sem a criação de um movimento anticapitalista, com objetivo central de transformação da vida urbana cotidiana, esse novo tipo de cidade não pode ocorrer”. Segundo o autor “é necessário que, os que constroem e mantêm a vida urbana, entendam e exijam fundamentalmente sobre o que eles produziram o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus desejos, dessa forma teremos uma política do urbano que venha fazer sentido. “A cidade pode está morta”, mas Longa vida à cidade”. (HARVEY, 2014).

Como afirmou Carlos (2017), “na contemporaneidade, a cidade produzida sob a égide do capital financeiro funda-se em uma nova organização de acumulação na qual a produção do espaço urbano aparece como momento de realização do processo de acumulação do capital”. Gottdiener, analisando os processos políticos e econômicos no espaço afirmou:

Os atuais padrões de desenvolvimento e suas implicações sociais, econômicas e políticas foram registrados, mas os cientistas urbanos poucos avançaram no caminho de seu entendimento. Qualquer livro de sociologia urbana, por exemplo, revelará que a “cidade” constitui a forma de assentamento urbano, que a “urbanização” envolve a concentração de pessoas dentro de áreas limitadas e que existem “diferenças” entre o “modo urbano de vida” e sua contrapartida “suburbana” ou rural”. (GOTTDIENER, 1993, P. 15).

Assim a partir desse contexto, pode –se ressaltar que, as transformações que ocorreram na cidade a partir da descoberta e implantação da tecnologia, envolvem uma variação de fatores urbanos distintos em cada período geográfico e histórico, vivenciado pela sociedade denominado por Santos (2000), “unicidade do tempo ou convergência dos momentos”.

2.1.2. A utopia do direito à cidade para todos

Conforme Carlos (2020, p.351), o debate sobre o “direito à cidade” aparece como horizonte de luta no seio dos movimentos sociais a partir do questionamento sobre o modo como se realiza a vida urbana. A construção do conceito de “direito à cidade” surgiu quando Lefebvre escreveu sua obra que traz “Direito à cidade” como título, esse autor, baseia-se na realidade levantada por uma problemática a partir das transformações da cidade com a advento da industrialização e o avanço do capitalismo como parte do processo e ao mesmo tempo recebe sentido utópico.

A utopia segundo Rodrigues (2007), “desde o século XVI, tem tido diferentes compreensões e a maior dificuldade está no próprio conteúdo de utopia”. Segundo Lefebvre (2001, p. 117) “o direito à cidade só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada e renovada”. Rodrigues, preocupou-se em explicar o espaço vivido no presente como utópico, e apresenta como exemplo a cidade como direito em virtude da complexidade de explicar a importância do espaço, assim ela escreveu.

A cidade como direito, da mesma forma que outros temas, tem vários significados e conteúdos, o que demonstra a complexidade do processo de urbanização, da produção do espaço, da reprodução ampliada do capital, das desigualdades sociais, econômicas e socioespaciais. A cidade como direito tem como base a vida real, o espaço concreto e o tempo presente. Ao contrário, no ideário da cidade ideal, o espaço e o tempo são

abstrações. Reflete o pensamento de planejadores do Estado capitalista e do capital. Os problemas são considerados desvios do modelo, solucionáveis com novo tipo de planejamento e uso de novas tecnologias. Os avanços da tecnologia articulam formas e conteúdo da, e na cidade, mas não “produzem” a cidade ideal, embora provoquem transformações na cidade real. (RODRIGUES 2007, P. 2).

De acordo com Lefebvre (2001, p. 110), “a utopia deve ser considerada experimentalmente, estudando –se na prática suas implicações e consequências”. Nesse sentido, ele ressalta que o direito à cidade não implica uma “ciência do espaço” seja esta ecologia, geopolítica, planejamento, etc., mas o conhecimento de uma produção do espaço, reconhecendo-o como utopismo.

O direito à cidade se situa no terreno do mediato, do “utopiano”, só será possível com um grande crescimento da riqueza social, mas com profundas modificações nas relações sociais, assim “tal desenvolvimento supõe uma orientação do crescimento econômico, que não mais conteria em si sua ‘finalidade’, nem visaria mais a acumulação (exponencial) por si mesma, mas seria a fins superiores.” (LEFEBVRE 2008, P.34).

Harvey entende a cidade como um bem comum e o “direito à cidade” como um direito coletivo.

A cidade é um bem comum, e, esse comum deve ser concedido a todos aqueles que participaram da sua produção. Esta é certamente a única base para reivindicação do direito à cidade por parte dos trabalhadores coletivos responsáveis por sua criação. A luta pelo direito à cidade é contra os poderes do capital que se alimentam impiedosamente e extraem renda da vida comunal que outros produziram. (HARVEY, 2014, P. 153).

A cidade é constituída pelos seres humanos e as relações que se concretizam sobre ela através das atividades por eles realizadas com seu trabalho. Entretanto grande parte dos sujeitos que constroem a cidade, a massa trabalhadora, possuem o direito à cidade limitado, residindo em condições precárias dos equipamentos urbanos necessários. Na opinião de Maricato,

A cidade é o lugar por excelência de reprodução da força de trabalho. Não há como não entender essa formulação. O mundo está se urbanizando crescentemente e, nas cidades, a moradia, a energia, a água, o transporte, o abastecimento, a educação, a saúde, o lazer não têm solução individual. Cada vez mais a reprodução da população que compõe a força de trabalho, em sua maioria, se faz de modo coletivo ou “ampliado”, dependente do Estado(...). (MARICATO, 2015, P. 22)

No entendimento de Lefebvre, tais fatores significam rejeição e negação dos direitos. Segundo o autor:

O direito à cidade significa a rejeição ao afastamento da realidade urbana. Ao mesmo tempo, esse direito dos cidadãos anuncia a crise inevitável dos centros constituídos sobre a segregação “centros de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que lançam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos” (LEFEBVRE, 2008, p. 32).

Para Carlos (2021, p. 95), “a existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca geram a luta pelo “ direito à cidade”. Rodrigues, entende que a propriedade privada das terras nas cidades gera contradições, conflitos e precisam ser compreendidas.

As contradições, conflitos, apropriação e propriedade das terras, da cidade e das mercadorias, precisam ser compreendidas com a utilização de conceitos, definições e metodologias entender a utopia da “cidade como direito” com suas incertezas, problemáticas, caminhos e descaminhos, paradigmas, ordens, desordens, desigualdades, organização e participação social. Tal utopia não tem metas quantitativas nem previsão de tempo para se realizar: utiliza o espaço urbano para qualificar um modo de vida. Seu fundamento é transformar a realidade do mundo vivido com os desafios da vida cotidiana, com a possibilidade de criar “uma nova cidade possível”. (RODRIGUES, 2007, P.4).

Com o desenvolvimento da produção do espaço urbano, as novas relações espaciais provocaram resultados econômicos desiguais, o direito à cidade na concepção de Harvey, (2014, p. 63), “atualmente constitui-se estreitamente confinado na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos”. Carlos (2005, p. 241), ressalta que “o direito à cidade pode ser entendido como um carecimento radical, uma necessidade que surge na contramão da História que transforma a propriedade comunal em potência abstrata na sociedade capitalista”.

O direito à cidade é antes de tudo, um direito de igualdade socioespacial, econômico e político para todos que nela habita, ou seja, direito à cidadania. A esse respeito, Harvey (2014, p. 61), ressalta que “ o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização”. Nos termos apontados pela Carta Mundial Pelo Direito à Cidade preconiza que o direito à cidade deve ser equitativo, vejamos:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre

autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2007, ARTIGO I, PARÁGRAFO 2).

Porém, a realidade nas cidades está longe da prática equitativa, como afirma Rodrigues, (2007, p. 4), “O processo de urbanização, a globalização, as redefinições de apropriação e propriedade do capital e predomínio de corporações financeiras internacionais, acirram e aceleram a desigualdade socioespacial”. Segundo essa autora,

A cidade como direito integra metas-narrativas, a complexidade do processo de urbanização, a atuação de agentes tipicamente capitalistas, do Estado em suas várias instâncias, da reprodução ampliada do capital, de movimentos que ocupam áreas produzindo também a cidade real, que se apresenta com desigualdades sociais, espaciais, econômicas e socioespaciais. (IDEM, P.2).

É nesse sentido que, segundo Harvey (2014, p. 28), “o direito à cidade é, portanto muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais e reinventar a cidade, é um direito mais coletivo do que individual.”. A partir desse raciocínio, propõe que “reivindicar o direito à cidade equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.

As afirmações supracitadas nos atêm aos estudos de Santos (2014, p.31), quando afirmou que “o movimento do espaço, isto é, sua evolução, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade global(...). Segundo ele, “as modificações do papel das formas-conteúdo ou simplesmente a função cedida à forma pelo conteúdo- são subordinadas, pelo modo de produção tal como ele se realiza na e pela formação social”.

Desta maneira, como afirmou Carlos (2021, p. 108), “mal definidos, os conteúdos sobre o que se espera e se pensa dos direitos à cidade exige uma reflexão profunda”. Conforme Rodrigues (2007, p.8), “a luta pela cidade como direito é um germe da utopia espacial no tempo-

espaço presente. É uma construção de utopia socioespacial que engloba o espaço, o tempo e o processo pelo qual se constitui”. Na concepção de Harvey (2014, p. 156), “a urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, político e habitável”.

Nesse mesmo aspecto Santos, analisando a urbanização na América Latina escreveu:

Nos países subdesenvolvidos há sobretudo a questão da urbanização galopante, da massa de desempregados e dos subempregados que se amontoam nas cidades, as diferenças gritantes na renda e nível de vida, a carência de serviços essenciais, as dificuldades de alojamento, os déficits alimentares, para citar apenas alguns aspectos mais visíveis. (SANTOS 2010, P. 151).

No que consiste à democratização do direito à cidade, ocorreram alguns avanços, conquistados a partir de reivindicações dos movimentos sociais. Em 1976, foi realizada a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de Vancouver – Habitat I. Conforme Saule Júnior (2001, p. 325), desde de então “tem aumentado a preocupação internacional com as consequências do processo de urbanização com o crescente número da população vivendo nas áreas urbanas”. No Brasil a Constituição Federal de 1988 e a criação o Estatuto da Cidade através da Lei nº 10.257 de 2001 trouxeram o reconhecimento da função social da cidade como um direito.

Segundo Ribeiro, (2007, p. 531), “durante as décadas de 70 e 80 assistimos, nas cidades latino-americanas, à emergência de lutas contra os mecanismos da espoliação urbana. Alguns progressos foram obtidos em termos de extensão do direito à cidade aos segmentos populares”. Porém, a distribuição desigual de renda ainda é um fator que pesa bastante e assola as classes populares que por falta de condições financeiras terminam se amontoando nas áreas periféricas das cidades, como afirmou Santos (2010, p. 162; 163), “o amontoamento é o destino dos habitantes dos bairros pobres das cidades sul-americanas. (...)”. As habitações geralmente, são de tamanho reduzido e com poucos cômodos, e as famílias são frequentemente numerosas(...)”.

Segundo dados publicados no site da Organização das Nações Unidas – ONU (julho,2023), nos últimos anos, o aumento da pobreza retrocedeu os direitos. As Nações Unidas apontam que em 2015, 589 milhões de pessoas passavam fome e, em 2021, esse número subiu para 768 milhões. Em 2022, quase 1,1 bilhão de pessoas viviam em moradias precárias em áreas urbanas e bilhões de pessoas ainda não têm acesso a água potável, saneamento e higiene.

No Brasil, a industrialização e o crescimento acelerado da população urbana implantou no espaço das cidades situações de vulnerabilidades socioeconômicas por reproduzirem desigualdades socioespaciais. Conforme Maricato (2015, p. 26), “o desigual e combinado, ruptura e continuidade, modernização do capitalismo travado, são algumas definições que explicam o paradoxo, evidenciado por um processo que moderniza alimentando –se de formas atrasadas”. Segundo a autora as cidades são evidências notáveis dessa formulação teórica, e, nelas, o maior exemplo talvez seja a construção de moradia pelos próprios trabalhadores moradores, os trabalhadores de baixa renda”. Além disso, como enfatizou Rolnik, a moradia irregular em favelas é um fenômeno que faz parte da rede urbana do Brasil.

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira. (ROLNIK 2006, P. 199).

Ribeiro aponta que para cumprir os princípios das funções sociais da cidade é uma tarefa complexa em virtude de a legislação urbanística não contemplar o acesso dos pobres à cidade.

Em relação à regulação urbana, visando o cumprimento dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade, não será fácil reverter algumas das muitas boiadas urbanísticas e ambientais com base apenas nos instrumentos do Estatuto da Cidade. A política habitacional para baixa renda cumpriu importante papel de política econômica anticíclica, mas foi orientada apenas para a produção de unidades habitacionais e não para proporcionar o acesso dos pobres à cidade, além de ignorar a regulação urbana, contribuindo para a especulação imobiliária. (RIBEIRO, 2022, P. 27).

Os argumentos supracitados nos remetem ao que escreveu Santos, quando afirmou:

O entendimento do processo global de produção não se contenta com a mera economia política, nem basta com a Política da Urbanização, exigindo uma Economia Política da Cidade(...). A forma como a cidade, ela própria, se organiza, em face da produção e como os diversos atores da vida urbana encontram seu lugar, em cada momento, dentro da cidade. (SANTOS, 2012, P. 114).

Nesse sentido, no ponto de vista socioespacial e, analisando as formas as estruturas atuais dos espaços nas cidades, pode-se apontar o direito à cidade como um horizonte utópico. Apesar de algumas conquistas, a luta pelo “direito à cidade” ainda possui muitos desafios a serem enfrentados por aqueles que buscam incansavelmente os direitos básicos para viver com dignidade e exercer sua cidadania.

Segundo Harvey (2014, p. 62), cada vez mais o direito à cidade vem caindo nas mãos de interesses privados ou quase privados. Portanto, cabe ao Estado e seus agentes repensar uma reforma urbana e a aplicabilidade políticas públicas em habitação que inclua o direito à cidade para todos que nela reside.

2.2 Produção do espaço urbano, segregação socioespacial e Habitação de Interesse Social.

Segundo Santos (2014b, p. 37) o valor universal do modo de produção, em seu momento atual, representa a base material para se chegar a conceitos universais. Nesse sentido, para Carlos (2004, p. 47), a possibilidade de entendimento do espaço geográfico enquanto produto histórico e social abre perspectivas para analisar as relações sociais a partir de sua materialização social, o que significa dizer que a atividade social teria como condição de sua realização o espaço.

De acordo com Santos (2012, p. 111), “o espaço pode ser definido como resultado de uma interação permanente entre, de um lado, o trabalho acumulado, na forma de infraestruturas e máquinas que se superpõem à natureza e, de outro lado, o trabalho presente, distribuído sobre essas formas provenientes do passado”. Lefebvre teceu as seguintes considerações a respeito do espaço:

Existem vários métodos, e várias abordagens no que concerne ao espaço, e isso a diferentes níveis, de reflexão, de recorte da realidade objetiva. Por exemplo, pode-se estudar o que alguns denominam biótopo; pode-se estudar o espaço percebido, a saber o da percepção comum à escala do indivíduo e de seu grupo familiar, a vizinhança, aí compreendendo o que se chama “o ambiente”. (LEFEBVRE, 2016, P. 37).

O espaço é alterado, constantemente, conforme a materialização das relações e produções da sociedade e suas finalidades. Como afirmou Carlos (2004, p. 47), “a produção do espaço se realiza enquanto produção, ininterrupta, da vida. E a noção de produção contempla apropriação”. Santos (2004), aponta que tal processo é “um resultado do estágio correspondente, do mesmo modo que as outras formas de arrumação espacial”. Para ele, “o estudo da produção do espaço deve funcionar como uma verdadeira Teoria do espaço humano”. Lefebvre (2016) considerou o espaço urbano como “o lugar do encontro das coisas, das pessoas, da troca, e assim torna-se fundamental para a reprodução da condição humana”.

Santos (2004, p. 150) em sua obra “Por uma Geografia Nova”, enfatizou que “o espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem”. Em “A Natureza do Espaço” ele considerou

o espaço como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. Segundo o autor, a “geografia poderia ser construída a partir da consideração do espaço como um conjunto de fixos e fluxos”. (SANTOS, 2006, P.38).

A produção do espaço urbano, fundamenta-se no modo capitalista de produção em que um depende do outro para se desenvolver como afirmou Harvey (2014, p. 92), “a urbanização, tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo”. Segundo Santos (2006, p. 56), o espaço geográfico deve ser considerado como algo que participa igualmente da condição do social e do físico, um misto, um híbrido. Carlos (2019, p. 452), aponta que a acumulação capitalista traz como exigência a renovação incessante do processo de valorização, o que não se faz sem contradições, como a desenvolvida por Marx, baseada na tendência à queda da taxa de lucro que acompanha seu desenvolvimento.

Com a expansão do capitalismo o espaço passou a ser reproduzido conforme as necessidades de acumulação e lucro. Castells assevera que:

O espaço é um produto material em relação com outros elementos materiais – entre outros, os homens, que entram também em *relações sociais determinadas*, que dão ao espaço (bem como outros elementos da combinação) uma forma, uma função, uma significação social. Portanto, ele não é uma pura ocasião de desdobramento da estrutura social, mas a expressão concreta de cada conjunto histórico, no qual uma sociedade se especifica. (Castells, 2021, p. 183. *Grifos do autor*).

Segundo Santos (2014, p. 31), o espaço é um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento. E, como totalidade, a sociedade é um conjunto de possibilidades. É nesse sentido que Lefebvre (2016, p. 77), ao analisar a produção do espaço urbano, aponta que “a sociedade que nasce da industrialização, denominada por ele de “sociedade urbana” não se encontra acabada, ela se faz”. O autor propôs uma periodização do tempo histórico dividido em três eras: agrária, industrial e urbana, segundo ele, existiu cidades na primeira e na segunda, mas a terceira está apenas começando.

As reflexões de Lefebvre, o levaram a concluir que a “sociedade urbana” ainda encontra-se em gestação, ou seja, em processo de desenvolvimento. Segundo o autor, “ela designa uma realidade em formação, em parte real, e em parte virtual”. A industrialização é o ponto de partida “de proliferação do tecido urbano que se estende e corrói os resíduos da vida agrária e a grande cidade explodiu dando lugar a duvidosas excrecências como: subúrbios, conjuntos

residenciais, pequenos aglomerados satélites poucos diferentes de bairros urbanizados”. (LEFEBVRE 1999, 15).

Para Gottdiener (1993, p. 197), tanto a análise do conflito de classes quanto a acumulação de capital se dissolvem quando perseguimos os efeitos das relações de interesses espaciais sobre as práticas políticas e econômicas. Segundo Lefebvre, é a partir desse contexto que surge a problemática urbana exigida pela acumulação do capitalismo.

[...] a problemática urbana desloca e modifica profundamente a problemática saída do processo de industrialização. Enquanto a maioria dos teóricos e também dos “práticos” que procedem de maneira empírica considerando a urbanização como uma consequência menor, quase acidental do processo essencial, a industrialização, nós afirmamos o inverso. Nesse processo de duplo aspecto uma coisa importante; em termos clássicos: um salto qualitativo. O crescimento quantitativo da produção econômica produziu um fenômeno qualitativo que se traduz, ele próprio, por uma problemática urbana. É essencial tomar consciência e conhecimento para não perpetuar um erro teórico e prático; erro que consiste em pretender derivar da racionalidade empresarial, experiência da industrialização, modelos e esquemas aplicáveis à realidade urbana em formação [...]. Ora, a racionalidade da empresa, de sua organização, a divisão do trabalho que ela comporta, foi aquisição essencial do período industrial, mas ela não convém mais ao período que começa, o qual deve elaborar uma nova racionalidade: a racionalidade urbana (Lefebvre, 2016, p. 76).

Conforme Carlos (2019), o que se pode inicialmente afirmar é que a explosão-implosão da cidade antiga configura o momento crítico e dá sentido à construção da reflexão de Lefebvre, como ponto de construção da problemática urbana, mudando os conteúdos dos problemas sintetizados pelo processo de industrialização momento da história em que o processo de produção supera, extravasa o espaço da indústria e do processo de produção *stricto sensu* para tomar a cidade, redefinindo as relações sociais.

Conforme Santos (2012, p. 13), mais recentemente e paralelamente à modernização a urbanização se generaliza também nos países subdesenvolvidos; por esse motivo costuma-se associar a ideia de urbanização à de industrialização. É a partir desse contexto que o “direito à cidade” aparece como questão, no momento em que a sociedade, vive a cisão entre apropriação e dominação do espaço e as condições que emergem desse processo de forma profunda pelo conflito uso-troca dos lugares da cidade. Nesse sentido, Lefebvre (2016, p. 77), a descreve a modernização urbana, como fato sociológico e ideológico, momento em que a explosão da cidade antiga, se define como urbano. O espaço e a cidade aparecem mais claramente como problemas para a investigação. Segundo o autor, o urbano é um continente que se descobre e explora à medida que é construído.

O espaço urbano é formado pela acumulação de riquezas que se constitui através do modo de produção capitalista, para produzir mais-valia, o capitalismo necessita de mão de obra para se reproduzir. “Não há produção que não seja produção do espaço, não há produção do espaço que se dê sem o trabalho” (Santos (2014b, p. 96). Desse modo, as cidades se tornaram a base territorial da indústria, concentração da força de trabalho e capital, fator decisivo para a migração campo-cidade. Como afirmou Spósito (1997), com o crescimento da indústria, a cidade tornou-se atrativa para o homem do campo, em busca de trabalho, e a possibilidade de acesso à moradia está condicionada ao nível de salário que é insuficiente para pagar por morar dignamente.

Rodrigues (1988), aponta que “no processo de urbanização mundial, as metrópoles guardam características globalizantes, em especial as do Terceiro Mundo, pois são parte inerente do mesmo processo desenvolvimento capitalista”. Para Santos 2014, p. 32-33), “o espaço assume hoje em dia uma importância fundamental, que a Natureza se transforma, em seu todo, em uma forma produtiva”. Segundo o autor, “para a Geografia, trata-se de novas perspectivas e de uma capacidade de trabalhar com leis universais”.

Segundo Lefebvre (2016, p.79), “o urbano se distingue da cidade precisamente porque ele aparece e se manifesta no curso no curso da explosão da cidade”. A materialidade de uso do espaço se realiza de forma funcionalizada e desordenada permitindo facilitar ou dificultar práticas e transformações de acordo com os interesses das classes sociais. “O urbano se funda na contradição entre a produção social da cidade e sua apropriação privada, da riqueza, apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço enquanto valor de troca orienta a vida urbana na contemporaneidade, e, assim a segregação ganha sua dimensão mais profunda”. (CARLOS, 2020; P. 50)

Na concepção de Santos (2014, p. 22), “o espaço humano é um fato histórico, segundo esse autor, “é somente a história da sociedade mundial pode servir aliada à sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem. ”

Conforme Lefebvre (1999, p. 14;15), “sociedade urbana” a sociedade que resulta da urbanização completa, constituída por um processo que domina e absorve a produção agrícola e que só pode ser concebida ao final de um processo em curso do qual explodem as antigas formas urbanas, herdadas de transformações descontínuas ou seja, uma sociedade em construção.

Para Harvey (2005, p. 48), “o capitalismo é capaz de criar uma nova oportunidade para a acumulação. A organização espacial e a expansão geográfica são produtos necessários para o processo de acumulação. ” No modo de produção capitalista o espaço passa a ter valor de uso e o trabalho humano torna-se mercadoria, de modo que o primeiro acumula e o segundo produz. Conforme afirmou Marx (2006), o valor de uso do espaço ou bem só possui valor porque nele está objetivado ou materializado o trabalho humano abstrato.

É nesse sentido, que a forma de produção capitalista das cidades e o processo de produção social do espaço urbano fragmentado torna-se decorrente das transformações espaciais advindas da acumulação de produção, que segundo Harvey (2005, p.52), “aceleram o giro do capital provocando uma concentração de população em grandes centros urbanos”.

De acordo com Carlos, (2021), “o espaço é produto histórico e está subordinado às transformações que a sociedade realiza frente as exigências impostas pelo modo de produção capitalista”. Desse modo, “a Geografia nos coloca diante da necessidade de “pensar o espaço em sua complexidade”.

A dimensão espacial da realidade esclarece primeiramente com sua vertente de raciocínio a localização e a distribuição das atividades dos homens na superfície da terra, e, em seguida, possibilita a aproximação em direção ao pensamento que considera o espaço em seus conteúdos sociais como uma das produções humanas que permitem a concretização da vida. Nesse sentido, a prática social é especializada e a ação cumpre –se num espaço e tempo, realizando-se em várias escalas indissociáveis a partir do plano da vida cotidiana. (CARLOS 2021, P. 18-19).

Lefebvre denominou o espaço como um produto, que resulta das relações da produção capitalista.

O espaço não é mais o meio simplesmente indiferente, a soma dos lugares onde a mais-valia se forma, se realiza e se distribui. Ele se torna produto do trabalho social, isto é, objeto muito geral da produção, e, por conseguinte, da produção da mais-valia. É assim, e por esse caminho, que a produção torna-se social nos próprios marcos do neocapitalismo. (LEFEBVRE 1999, P. 140).

Na concepção de Carlos o espaço é revelado enquanto produto social e como condição para que as transformações sociais, políticas e econômicas que se materializam no transcorrer da história.

O espaço, tal qual pode ser pensado no movimento do pensamento geográfico, funda-se e ganha sentido na análise da ação do homem no planeta como movimento da atividade que permite a vida na terra em sua objetividade material, constitutiva do modo social, na qualidade de processo civilizatório. (CARLOS, 2021, P.23).

Nesse sentido, no que se refere a teoria sobre o espaço, Santos (2014, p. 29), explicou: é um sistema construído no espírito, cujas categorias de pensamento se reproduzem a estrutura que garante o encadeamento dos fatos.

O espaço não é nem uma coisa nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas: Eis porque sua definição não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho. Não é o espaço, portanto, como nas definições clássicas da geografia, o resultado de uma interação entre o homem e a natureza bruta, nem sequer um amálgama formado pela sociedade de hoje e o meio ambiente. O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento (SANTOS, 2014, P. 30-31).

Segundo Carlos (2017, p. 40), “a cidade é um espaço apropriável para a realização da vida, o que envolve o uso do espaço pelo corpo”. Essa mesma autora (2015, p. 23) considera que “o uso diferenciado da cidade evidencia que esse espaço se constrói e se reproduz de forma desigual e contraditória. A desigualdade espacial é produto da desigualdade social”. Lefebvre aponta que o espaço se configura como elemento constitutivo da problemática urbana.

No início, trata-se do espaço vivido, vinculado à prática social (...). A problemática do espaço vivido é um aspecto importante e talvez essencial de um conhecimento da realidade urbana. Desse modo, a problemática do espaço pertence à teoria do urbano e à sua ciência e, por conseguinte, a uma problemática ainda mais vasta, a da sociedade global. (LEFEBVRE, 2016, P. 40-41).

Ao longo do século XX, ocorreu uma série de transformações sociais anunciando a modernidade, e, o espaço urbano torna-se o lugar da produção das relações sociais e reprodução dessas relações. Para Carlos (2015, p. 23), “o processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada dividida em classes, produzindo de forma socializada para consumidores privados. Portanto a cidade aparece como produto apropriado diferencialmente pelos cidadãos”. É nesse sentido que Castells afirma:

Todo “problema urbano” se define estruturalmente por seu lugar na conjuntura de um dado sistema urbano, por sua significação social e seu tratamento na prática que faz parte. No entanto ele, não se define unicamente por seu lugar no sistema urbano; também por determinação simultânea de: seu lugar no sistema urbano; seu lugar na estrutura social geral; e evidentemente: no processo de produção; no ideológico, em particular nos aparelhos ideológicos do Estado; no político-jurídico além de em nível local(...). (CASTELLS, 2021, P. 377-378).

Conforme Santos (2004, p. 21), a urbanização é um resultado do estágio correspondente, do mesmo modo que as outras formas de arrumação espacial; o estudo da produção do espaço deve funcionar como uma verdadeira teoria do espaço humano. Para compreender o processo de produção do espaço urbano e suas desigualdades sociais é necessário analisar seu processo histórico em virtude de sua complexidade, como destacou Lefebvre (1999, p. 49), o fenômeno urbano surpreende por sua enormidade; sua complexidade ultrapassa os meios de conhecimento e os instrumentos da ação e prática.

Do mesmo modo, Milton Santos (2012, p. 18) afirmou que “a noção de urbanização é complexa; e é necessário analisar a taxa de urbanização, ou seja, a porcentagem da população urbana na população total e a taxa de crescimento urbano”. Urbanização e industrialização são dois termos que estão interligados, é a partir da industrialização que a urbanização se desenvolve na cidade, pré-existente, entretanto a segunda depende da primeira para se desenvolver.

Assim a Revolução Industrial se apresenta como um novo ponto de partida para a urbanização no mundo e, se ela deu origem a uma presença humana cada vez mais importante nas cidades, também contribuiu para a multiplicação do número dessas aglomerações gigantescas que, dentro dos seus limites concentram muitos milhões de habitantes. (SANTOS, 2012, P. 14).

Segundo Harvey, a urbanização exerce um papel fundamental na acumulação de capital.

A urbanização tem função fundamental e uma dinâmica particular na dinâmica da acumulação do capital devido aos longos períodos de trabalho e rotatividade e a longevidade da maior parte dos investimentos no ambiente construído. Também tem uma especificidade geográfica tal que a produção de espaço e dos monopólios espaciais tornem-se parte integrante da dinâmica da acumulação, fluxo de mercadorias no espaço, mas em virtude da natureza mesma dos espaços e lugares criados e produzidos em que esses movimentos ocorrem. (HARVEY, 2014, p.92).

Nessa mesma linha de raciocínio Santos afirmou:

A cidade é o palco de atores os mais diversos: homens, firmas, instituições, que nela trabalham conjuntamente. Alguns movimentam-se segundo tempos rápidos, outros, segundo tempos lentos, de tal maneira que a materialidade que possa parecer como tendo uma única indicação, na realidade não a tem, porque essa materialidade é atravessada por esses atores, por essa gente, segundo os tempos, que são lentos ou rápidos. (SANTOS, 2001).

Engels (2015, p. 38), quando analisou a situação de moradia da classe trabalhadora europeia no século XIX, especificamente na Inglaterra, assinala a escassez de moradia como o

agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da produção das metrópoles. Do mesmo modo, refletindo sobre a reforma de Haussmann em Paris no Segundo Império também no século XIX, Harvey aponta que tal sistema de financiamento habitacional favoreceu a burguesia e aumentando a segregação socioespacial da classe proletária. Assim o autor escreveu:

A habitação da burguesia estava em grande medida nas mãos do novo sistema de financiamento, loteamento e construção, o que aumentou a segregação residencial na cidade. Um sistema paralelo de construção especulativa de pouca significância surgiu em terrenos abertos na periferia para satisfazer à demanda de habitação da classe trabalhadora. (HARVEY, 2015, P.265).

Para Castells, “a ideologia urbana possui profundas raízes sociais. Ela não está encerrada na tradição acadêmica nem nos meios do urbanismo oficial. Está primordialmente na cabeça das pessoas. Chegando mesmo a penetrar no pensamento dos que partem da reflexão crítica sobre as formas sociais da urbanização”. As contradições urbanas surgem quando “o tom integrador, comunitário e bem-educado, são abandonados para se tornar um discurso sobre as contradições urbanas deixando de lado os estudos teóricos e acrescentando novos problemas *políticos* mais graves”. (CASTELLS 2021, P. 148. *Grifo do autor*).

No final do século XVIII, surgiu a divisão do trabalho e suas diversas modalidades em virtude do industrialização e urbanização das cidades. Para Harvey (2014), a urbanização sempre foi um fenômeno de classe. Nesse sentido, conforme Carlos (2015, p. 70), a Geografia vem trabalhando a noção de espaço enquanto produto do trabalho humano a partir de relação de trabalho que o homem enquanto ser social – mantém com a natureza.

Para Lefebvre (2001, p. 53), O termo “produção” num sentido amplo (produção de obras e produção de relações sociais), houve na história uma produção de cidades assim como houve produção de conhecimentos, de cultura, obras de arte e de civilização.

Entender o espaço urbano do ponto de vista da produção da sociedade significa pensar o homem enquanto ser individual e social de seu cotidiano, no seu modo de vida, de agir de pensar. Significa pensar o processo de produção do humano num contexto mais amplo, aquele da produção da história de como os homens produziram e produzem as condições materiais de sua existência e do modo como concebem as possibilidades de mudanças. (CARLOS, 2015, P. 70).

De acordo com Harvey (2005) a produção das estruturas espaciais, se dá a partir das relações da tríade: produção, acumulação e circulação colocando os meios de transportes como

o principal meio de integração espacial, e a partir dessa integração o espaço é anulado pelo tempo. Santos destacou que:

A localização dos homens, das atividades e das coisas no espaço explica-se tanto pelas necessidades “externas”, aquelas do modo de produção “puro” quando pelas necessidades “internas” representadas essencialmente pela estrutura de todas as procuras e estruturas das classes, ou seja, da formação social propriamente dita. O modo de produção expressa-se pela luta e por uma interação entre o novo, que domina, o velho, o novo procura impor –se por toda parte, porém sem poder realizar isso completamente. O velho é o modo de produção anterior, mais ou menos penetrado pelas formas sociais e pelas técnicas que correspondem ao modo de produção novo, daí chamar-se a esse modo de produção atual, em plena existência em modo de produção puro: ele não se realiza completamente em parte alguma. (SANTOS, 2014, P. 28)

Conforme Lefebvre (2008, p. 31), “a produção capitalista do espaço é contraditória, segundo o autor, de um lado é produzido venda e troca, do outro a capacidade técnica e científica em escala planetária”. O movimento do espaço, é ao mesmo tempo um efeito e uma condição do movimento de uma sociedade global. Santos aponta que:

O espaço reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se, ele mesmo, no interior da totalidade, quando evolui em função do modo de produção e seus momentos sucessivos. (SANTOS, 2014c, P.33).

Através do tempo, o espaço “natural” transformado em espaço produtivo é resultado de uma série de decisões e escolhas historicamente determinadas. Nesse sentido no que diz respeito ao desenvolvimento “normal” das sociedades de classes, segundo Singer (2002, p. 08), “as relações entre as classes constituem o processo que molda a evolução da sociedade, decidindo a forma como as comunidades ecológicas se desenvolvem e se inter-relacionam entre cidade e campo.” O urbano se define como lugar onde as pessoas tropeçam umas nas outras, (Lefebvre, 1999, p. 44).

Por outro lado, ao analisar o processo de urbanização Brenner destaca:

O processo emergente de urbanização estendida está produzindo uma estrutura variegada que, em lugar de concentrar-se em pontos nodais ou de circunscrever-se às regiões delimitadas, se tece agora de maneira desigual e com uma densidade cada vez maior em grandes extensões de todo o mundo. Resulta impossível entender adequadamente essa formação por meio dos conceitos tradicionais relacionados com a urbanidade, o metropolitanismo ou o esquema binário urbano/rural, que pressupõe uma separação espacial coerente dos distintos tipos de assentamentos. (BRENNER, 2013, P. 10).

Na concepção de Santos (2014c, p. 22), o espaço humano é um fato histórico, segundo esse autor, “é somente a história da sociedade mundial pode servir aliada à sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem.” Nesses termos, Santos afirma que o espaço, ele mesmo é social. Baseado nesse conceito, o autor define a categoria *Formação Econômica Social (FES)*, segundo Santos, esta é a mais válida teoria do espaço, tal categoria diz respeito à evolução diferencial das sociedades.

A *FES*, segundo Santos, é uma etapa de um processo histórico, baseado em Marx, ele a caracterizou como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento da formação econômica da sociedade. O autor explica que modo de produção e *formação social* apresentam conceitos distintos, e são vistos por ele como uma necessidade metodológica em que o modo de produção seria o “gênero” e as *formações sociais* seriam as espécies, onde a primeira seria apenas uma possibilidade de realização e a segunda seria a possibilidade realizada. Os modos de produção escrevem a História no tempo, as formações sociais escrevem-na no espaço. (SANTOS, 2014c, p. 26, 28)

Em sua obra “Espaço e Política” (2016), Lefebvre considerou o espaço urbano como o lugar do encontro das coisas, das pessoas, da troca, e assim torna-se fundamental para a reprodução da condição humana. Ao referir-se à produção do espaço, Lefebvre (2016) atribuiu ao espaço urbano, “a problemática do espaço colocando o espaço vivido vinculado à prática social. A problemática que se coloca a partir desse espaço compreende um conjunto de problemas parciais que tem um traço que os aproxima: a espacialidade”. Para o autor “a problemática do espaço vivido é essencial de um conhecimento de uma realidade urbana”.

Para Santos, (2013, p. 121), a produção recente de uma classe média mais preocupada com as práticas que com as finalidades é um fenômeno precipuamente urbano. Nesse sentido, conforme Lefebvre, a problemática urbana, impõe-se em escala mundial, e a realidade urbana pode ser definida como uma “superestrutura” econômica capitalista ou socialista como um simples resultado do crescimento econômico e das forças produtivas. O espaço e a política do espaço exprimem as relações sociais, mas reagem sobre elas. (LEFEBVRE, 1999, P. 24).

As preocupações com o discurso teórico a respeito dos problemas urbanos, segundo Brenner (2014) “surgiram no início da década de 1970 em Paris quando Manuel Castells lançou sua obra clássica com o título “A questão Urbana”” quando declarou seu “espanto” que debate a respeito dos problemas urbanos que estavam se tornando um elemento essencial nas políticas

de governos, nas preocupações, da mídia de massa e, conseqüentemente, no dia a dia de grande parte da população”.

Nessa mesma perspectiva, Castells em suas abordagens a respeito da urbanização fez referência a América Latina, apontando que enquanto processo social, pode ser entendida a partir de sua especificação histórica e regional do esquema geral da análise da urbanização dependente.

A “explosão urbana” latino-americana é consequência, em grande parte, da explosão demográfica, mas a distribuição ecológica deste crescimento é altamente significativa. O ritmo já alto, no que diz respeito ao conjunto da população, é muito mais elevado ainda nas cidades. Este processo produz –se não só no conjunto do país, como também no interior de cada província: as cidades concentram o crescimento demográfico da região circunvizinha, atraindo o excedente da população rural. (CASTELLS, 20221, p. 92).

Do mesmo modo, Santos, explicou que a urbanização latino-americana possui uma característica específica e assinala que a cidade é fruto de uma colonização arraigada. Assim o autor escreveu:

Na América Latina a gênese do fenômeno urbano é diferente (...). Todas as cidades latino-americanas nasceram a serviço das relações internacionais com os países evoluídos, esta é uma das características específica da urbanização da América Latina, pois se tratava de uma função original. A cidade surgiu a serviço de uma colonização verdadeiramente arraigada. (SANTOS, 2010, p.11).

Segundo Harvey (2005, p. 64), o modo capitalista de produção apenas consegue escapar de sua contradição por meio da expansão. Conforme o autor, para o capitalismo sobreviver, deverá existir ou ser criado espaço novo para a acumulação.

No Brasil, segundo Costa, “os debates sobre a problemática urbana do país também iniciaram na década de 1970, com a ruptura do debate latino-americano sobre a razão dualista e sua crítica”. Conforme o autor:

As contribuições teóricas de um grupo de pesquisadores brasileiros como Milton Santos, Chico de Oliveira e outros deram início às rupturas da chamada escola francesa de sociologia urbana iniciada por Manuel Castells seguida das incorporações e contribuições marxistas dualistas de autores como David Harvey e outros formaram uma corrente de construções teóricas sobre a problemática urbana brasileira, que se convergiu para ideia de exclusão social urbana. (COSTA, 2015:19).

Os principais problemas do crescimento urbano na América Latina são problemas relacionados à habitação, aos serviços públicos, ao emprego e ao desenvolvimento nacional. Afirmou Santos (2010, p. 20).

É nesse sentido que Preteceille, aponta que as cidades globais são caracterizadas por grandes contrastes sociais.

As cidades mais ligadas ao processo de globalização são aquelas em que se concentra e é visível o máximo de poder e de riqueza; no entanto, longe de serem os lugares de fartura e de prosperidade generalizada, nelas aparecem de modo gritante novas formas de pobreza, fenômenos brutais de exclusão social e de marginalização. É a esse respeito que aparecem as ideias de “cidade com dupla velocidade” ou de dualização urbana. (PRETECEILLE, 1994, P. 78-79).

Porquanto, diante do exposto pode-se ressaltar os contrastes socioespaciais nas cidades possuem alicerces em seu contexto histórico ligado ao modo de produção capitalista que exige o fornecimento de bens e serviços produzidos. Contudo a riqueza gerada é mal distribuída permitindo com que aumente as desigualdades socioespaciais à medida que a cidade cresce. Como afirmou Santos (2009, p. 18), a pobreza é estrutural e não residual. Ela aumenta à medida que a cidade cresce.

O crescimento das cidades nesse sentido, provoca a divisão de classes sociais gerando a segregação socioespacial, que para (Carlos, 2018, p. 27), é característica da produção da cidade contemporânea e expressão da mercantilização. É nesse sentido que para Lefebvre (2001, p. 99), as segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos nem de conjunturas locais.

2.2.1 Segregação socioespacial

Conforme Corrêa (2021, p. 39), “o espaço urbano caracteriza-se, em qualquer tipo de sociedade, por ser fragmentado, ou seja, constituído por áreas distintas entre si no que diz respeito à gênese dinâmica”. Nesse sentido, no modo capitalista de produção, as diferentes formas do espaço urbano apresentam valores dicotômicos, é a localização que define o seu valor. Santos revela que o homem vale pelo lugar onde está independente de sua condição.

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente, para melhor ou para pior em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação e até o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar onde vivem. As oportunidades não são as mesmas. Por isso a

possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (SANTOS, 2007, P. 81).

A segregação socioespacial urbana é uma das características que marcam a exclusão social e compõe elemento integrante da divisão do espaço urbano fragmentado. “A segregação residencial é, um processo que se origina a tendência a uma organização espacial, em áreas de “forte homogeneidade social interna e de forte disparidade entre elas”. (Corrêa, 199, 60). Conforme descreve Lefebvre:

A segregação residencial é um dos mais expressivos processos espaciais que geram a fragmentação do espaço urbano. Consideramos a segregação residencial como um processo em relação ao qual as classes sociais e suas frações constituem o conteúdo essencial, mas não exclusivo das áreas segregadas. (LEFEBVRE, 2001, P. 40).

Nesse sentido, Santos esclarece que “a socialização capitalista, originária de uma divisão do trabalho que a monetarização acentua, impede movimentos globais, e um pensamento global”. Para ele, “a reivindicação de uns, não raro, apresenta um agravo para outros. A força da alienação vem dessa fragilidade dos indivíduos quando apenas conseguem identificar apenas o que os separa e não o que os une”. (SANTOS, 2007, P. 30). Assim a fragmentação do espaço urbano da cidade capitalista constitui produção de distintas formações socioespaciais.

Corrêa (2021, p. 42), enfatiza que “a segregação residencial da cidade capitalista emerge a partir da localização diferenciada no espaço urbano dessas distintas classes sociais e suas frações. Quanto mais intensa a fragmentação social, mais complexa será a segregação”. Souza, apresenta as situações de segregação em um contexto histórico assimétrico que envolve as classes sociais. Segundo o autor:

Segregação é um conceito denso de historicidade, como são de um jeito ou de outro, todos os conceitos das ciências da sociedade(...). Em toda sociedade heterônoma haverá em algum grau e de algum modo, segregação residencial, como uma expressão espacial da desigualdade e da assimetria social (entre classes e eventualmente, também fortemente entre “raças” ou etnias. ” (SOUZA, 2021, P.130).

Spósito (2021), também argumentou que:

A segmentação sócio espacial, quando se radicaliza e se expressa como segregação socioespacial, não está dada pela linha férrea, não se estabelece por si na lei, não se configura porque resulta de uma ocupação inadequada. Esses fatos só ganham significado no modo como a sociedade os lê, decodifica-os para, em suas ações, em

suas práticas e em suas visões, construir e reproduzir a segregação. (SPÓSITO, 2021, P. 67).

Nesse sentido, as diversas funções exercidas nas cidades e a urbanização desenvolvida com o advento do capitalismo, surgido na Europa como fato moderno logo após a Revolução Industrial, deu origem a uma presença humana cada vez maior habitando em cidades. Harvey (2005, p.52), aponta que a tendência à aglomeração em grandes centros urbanos em virtude das demandas de mercado em relação à indústria e da tendência inerente à urbanização e à concentração da parte do próprio capital, pode se reduzir ou ampliar mediante as circunstâncias espaciais.

A segregação vincula-se aos sujeitos sociais envolvidos no processo, os que segregam e os que estão segregados. Ela não resulta de dinâmicas da cidade em si, como se fossem resultado da competição “natural” entre diferentes grupos pelo uso do espaço. Há uma relação entre o valor médio da terra, as diferenças de acessibilidade e a segregação espacial. (SANTOS 2009, P. 58).

Castells, apresenta dois elementos fundamentais do processo econômico que são responsáveis pela determinação do sistema das práticas urbanas. “**Os meios de produção e a força de trabalho.** Para esse autor “o urbano” conota-se diretamente os processos relativos à força de trabalho e não a sua aplicação direta no processo de produção. O espaço urbano torna-se então o espaço definido por uma certa parte da força de trabalho, delimitada, ao mesmo tempo por um mercado de emprego e para uma unidade (relativa) de seu cotidiano”. (CASTELLS 2021, P. 339 GRIFO NOSSO).

Segundo Santos (2009, p. 60), o progresso técnico certamente não atua isoladamente, ele não tem força causal por si só. Ao mesmo tempo, colaboram as novas condições da especulação numa sociedade crescentemente de consumo(...). Desse modo, uma das características da urbanização latino-americana destacada por Milton Santos é que a modernização das atividades e a expansão da pobreza se desenvolvem simultaneamente.

A repartição da população dentro da cidade reveste, também, formas diferentes. Na América Latina, a segregação é dita espontânea (...), resultado de um jogo de fatores que acaba por reunir os ricos numa mesma parte da cidade do mesmo modo que os miseráveis, enquanto classe média e os pobres vivem numa disputa dos demais espaços disponíveis. (SANTOS 2010, p. 47).

As considerações expostas nos remetem ao raciocínio de que a segregação socioespacial urbana é um conteúdo essencial na constituição do espaço urbano capitalista,

baseado na propriedade privada da terra e na valorização no capital imobiliário, deixando grande parcela da população excluída dos benefícios que a urbanização proporciona. Como afirmou Lefebvre (2016, p. 113), as contradições do espaço as envolvem, as elevam a um grau superior, reproduzindo-as, ampliando-as.

É nesse sentido que Corrêa, cuidadosamente explicou que “o conceito de segregação, implica, necessariamente, reconhecer processos significativos e profundos de segregação socioespacial, ainda que possa haver divergências na explicação deles ou na força dada a uma dimensão ou outra”. Para o autor, o conceito de segregação deve se associar uma escala geográfica de análise, sem a qual sua compreensão fica vaga (...). A segregação se refere à relação entre uma parte e o conjunto da cidade (CORREA, 2021, P. 62:63).

Rodrigues (2021, p. 147), ensina que “as abordagens do ponto de vista geográfico, apontam que a segregação tem se alterado no tempo e no espaço e em diversas escalas”. Segundo a autora, “o debate amplo e complexo sobre a segregação socioespacial mostra que é preciso utilizar perspectivas teóricas e instrumental analíticos que possam facilitar o entendimento da complexidade da produção e reprodução do espaço urbano em seus diversos contextos.

Nesse sentido, as reflexões de Spósito (2021) apontam que “a segregação socioespacial, tem matrizes diversas em termos das dinâmicas de produção do espaço urbano, dos valores que a orientam, das práticas espaciais que as revelam e as redefinem, bem como das representações sociais que sobre ela se elaboram”.

Correa (2021, p. 43), aponta três tipos de segregação residencial: “auto segregação, segregação imposta e segregação induzida. A autosegregação é uma política de classe associada à elite e aos estratos superiores da classe média dotados, de elevada renda monetária; a segregação imposta envolve aqueles que residem onde lhes é imposto, sem alternativa de escolha locacional e do tipo de habitação e a segregação induzida, que envolve aqueles que ainda têm algumas escolhas possíveis, situadas, no entanto, dentro dos limites estabelecidos pelo preço da terra e dos imóveis”. Neste trabalho, nos interessa a segregação imposta, uma vez que estamos tratando de desigualdade socioespacial consequente do modo capitalista de produção.

Segundo Harvey (2014, p. 156), a urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, político e habitável. As abordagens de Harvey nos remetem ao que escreveu Corrêa, quando afirmou que “o controle da propriedade da terra desempenha

papel crucial no processo de segregação residencial das classes subalternas”. Como também apontou Santos (2009, p. 58), “o fluxo de população de baixa renda, expulsas das áreas centrais, e de migrantes para os bairros periféricos teve entre outros, o efeito de elevar os preços dos terrenos e propriedades imobiliárias, afastando ainda mais para a periferia os menos aptos”. A respeito desse processo, Davis teceu as seguintes considerações.

A “Superorganização” é impulsionada pela reprodução da pobreza, e não pela oferta de empregos, o crescimento das cidades, é resultado de pessoas que constroem suas próprias moradias em terrenos periféricos sem uso, enquanto o trabalho informal de subsistência sempre foi responsável por grande proporção do total de empregos (DAVIS, 2006, P. 27).

Para Carlos (2021, p. 96), sob o capitalismo, a produção do espaço realiza-se na contradição fundante no próprio ato de produzir: uma produção social”. Conforme a autora, “essa contradição, no processo de produção, pressuposta na estruturação da sociedade capitalista, se desenvolve no movimento da constituição da propriedade, bem como sua forma jurídica, o contrato social que determina quem é o dono da propriedade, auferindo-lhe direitos de acessos à vida urbana”.

Castells (2021, p. 262- 263), considerou o processo de segregação urbana, não apenas “como a distribuição da residência dos grupos sociais no espaço, segundo uma escala mais ou menos exposta, mas como expressão, em nível de reprodução da força de trabalho, das relações complexas e mutáveis que determinam suas modalidades bem como um plano ideológico”. De acordo com Carlos (2021, p. 96), a produção do espaço envolve vários níveis de realidade como momentos diferenciados da reprodução geral do espaço.

Nessa mesma linha de pensamento, Harvey (1980, p.41), afirma que “a maioria das políticas sociais é diretamente elaborada como tentativa de manter uma dada distribuição entre os vários grupos sociais que constituem uma sociedade”. Desse modo, é possível ressaltar que a segregação evidencia a produção desigual do espaço urbano, em que a desigualdade socioespacial expõe a existência de classes sociais e as distintas maneiras de apropriação dos espaços produzidos. Como afirmou Rodrigues:

É visível, até para os olhares desatentos, a “oposição” entre áreas ricas e áreas pobres. Porém, a compreensão de causas e conteúdo de crises, problemas, contradições, conflitos não é explicitada o que dificulta entender a complexidade da produção, consumo do e no espaço. É um desafio ir além das aparências para compreender e analisar a complexidade da desigualdade. Nas áreas ricas ou nobres, bairros jardins, onde trabalha, reside e transita uma determinada camada de classe, as unidades habitacionais têm ampla fachada, garagens, grades e muros, ruas, avenidas, praças

com iluminação pública, ajardinamento e arborização onde se encontram vigias em cubículos e empregados que só aparecem no vai e vem do morar ao trabalhar. Os edifícios utilizados para escolas, hospitais, bancos, *shopping centers*, restaurantes, são amplos e “modernos”. Nas últimas décadas, além dos bairros jardins, proliferam loteamentos murados com áreas “próprias” de lazer e equipamentos de consumo coletivo interno aos muros, caracterizando uma face da especulação imobiliária, da ausência e presença do Estado capitalista e da segregação socioespacial (RODRIGUES, 2007, P. 75).

Dessa forma, compreendemos que o modo capitalista de produção impõe diversas maneiras de transformação do espaço em que será necessário analisar essa realidade com um olhar crítico. Carlos (2021, p. 96), assevera que “a segregação vivida na dimensão do cotidiano apresenta-se, inicialmente como diferença, tanto nas formas de acesso à moradia quanto em relação ao transporte urbano como limitação de acesso às atividades urbanas”. Segundo Negri (2008, p. 130), a complexidade da sociedade atual face a questão da habitação leva-nos a buscar entender a produção e a separação entre as classes sociais nas cidades, separação esta não só espacial, como também, social. Como por exemplo, através da renda, do tipo de ocupação e do nível educacional.

No plano da produção do espaço urbano, portanto a segregação aparece como forma lógica da separação dos elementos constitutivos da cidadania ligados ao capital, que hierarquiza e separa como forma positiva de diferenciação. (Carlos, 2021, p. 97).

A segregação socioespacial tornou-se corrente no espaço urbano, consolidando as diferenças e contradições no investimento do Estado nos bairros das diferentes classes sociais que os disputam, relegando a um segundo plano as classes mais pobres da sociedade e aumentando a precariedade da forma como vivem, sem que o Estado consiga de alguma maneira intervir. (NEGRI, 2008, P.148).

Frente ao exposto, entendemos que o processo de expansão e modernização do capitalismo produz desigualdades socioespaciais, tal fato tornou a cidade como o lugar dos agentes produtores do espaço, e quanto mais a cidade cresce, mais problemas e precariedades. O fenômeno da segregação socioespacial é marcado pela divisão social do espaço e localização de lugares específicos. Como afirmou Negri (2008), “A segregação socioespacial age diretamente nas possibilidades de exercício da cidadania, com efeito, as desigualdades existentes refletem- se no acesso às políticas públicas, em razão de sua localização espacial, da renda monetária e o bem-estar-social”.

2.2.2. Habitação de Interesse Social

O déficit habitacional sempre foi uma constante nas cidades desde o momento em que foram urbanizadas. A emergência de uma racionalidade do espaço urbano levou ao “planejamento” da cidade em virtude do aumento da migração campo cidade da população em busca de emprego. Este processo trouxe graves problemas de habitação para a massa trabalhadora, que não disponibiliza de poder aquisitivo suficiente para adquirir espaço para morar na cidade formal e regular, e, que busca abrigo nas margens da cidade formando aglomerados urbanos periféricos com infraestrutura inadequada para moradia, sem os equipamentos urbanos mínimos como água, energia elétrica e rede de esgoto.

Para Bonfiglio (2018, p. 2), “a habitação é uma necessidade humana básica para a reprodução social dos indivíduos, sejam eles pobres, sejam ricos; morem na pequena cidade ou na metrópole”. No modo capitalista de produção, a terra tornou-se uma mercadoria, e, a terra urbana juntamente com as edificações fazem parte das mercadorias por ele produzidas.

Segundo Rodrigues (1990, p. 16), “a terra é permanente, nunca se desgasta, e as edificações sobre ela proporciona a oportunidade de acumular riquezas”. A autora explica que “a terra, como a água, o ar, são indispensáveis a vida. São bens da natureza que foram transformados em mercadoria”. Enquadramos a habitação como mercadoria, nessa síntese contraditória do valor de uso e valor de troca. Como mercadoria, imediatamente atende e satisfaz a necessidade básica e elementar como subsistência do habitante da cidade em sua própria condição humana. (Bonfiglio (2018, p.4). Do mesmo modo, Valença afirma que:

Habitação é, antes de mais nada, coisa, objeto, produto, bem durável, mercadoria, ou seja, algo que se compra e vende no mercado imobiliário. Porém, a habitação não é uma mercadoria qualquer, como ventilador ou sapatos: a habitação não é como as demais mercadorias. É uma mercadoria com características especiais, peculiares e complexas, que têm implicações diversas e profundas sobre a forma como ocorrem a sua produção e o seu consumo. (VALENÇA, 2003, P. 167).

Cabe destacar que segundo Rolnik (1997, p. 20), “o regime jurídico da propriedade de terras teve como fundamento, até 1822, a sesmaria², forma de propriedade instituída pelo Estado absolutista”. O estado é um dos principais agentes produtores da terra urbana, conforme

² No sistema de sesmaria, assim como no de datas, a condição essencial necessária para estabelecer o domínio era a ocupação efetiva. Cabia à Câmara conceder as datas e zelar pelo cumprimento de tal condição sob pena de a terra voltar ao status de rocio e poder ser concedida a outrem. (Rolnik, 1990, p.21).

Rodrigues (1990), este “tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos necessários de consumo coletivos nas cidades”.

Para Rolnik (1990, p. 22), “a história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanto da propriedade legal”.

No período contemporâneo, Segundo Valença (2014), o problema social da habitação brasileira vincula-se a um certo “pragmatismo técnico.” Na Concepção de Maricato (2013, p. 123), “a ilegalidade, é funcional para as relações políticas arcaicas, para o mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor”.

Segundo Rodrigues, (1990), no conjunto das cidades, maior parte das edificações, cerca de 70% corresponde às unidades habitacionais. A produção destas unidades, pode ter sido realizada no circuito imobiliário urbano que representa a produção tipicamente capitalista. Como afirmou (Bonfiglio (2018, p.13). A lógica da produção do espaço pelo “cultivo de empreendimentos habitacionais” rearticula os agentes hegemônicos do circuito capitalista urbano (capital imobiliário e fundiário), mas também reorganiza os agentes não hegemônicos para a produção da política e do espaço.

A especulação imobiliária deriva em última análise, 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. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências. (SANTOS 2013, P. 106).

O processo especulativo, provoca a extensão da cidade promovendo desigualdade socioespacial e contribui para influenciar e encarecer ainda mais a mercadoria terra e habitação, acentuando o problema do acesso a elas. Como afirmou Rodrigues (2014, p.8), “sendo a propriedade fundiária um dos elementos da desigualdade, o poder relacionado a ela se expressa, no espaço, por meio de leis de uso da terra urbana”. Para Santos (2009, p. 58), “na medida em que muita gente é obrigada a viver na periferia, os preços da terra sobem nas áreas mais próximas do centro. Desse modo, a tendência a expansão espacial da aglomeração se mantém deixando vazias largas parcelas do território urbano quase metade dele”.

Conforme Bonfiglio (2018, p.16), a necessidade de habitação está colocada no horizonte da vida cotidiana, tencionando o campo do direito, porque não atendido em uma sociedade capitalista em que a necessidade básica e social se repõe, radicalmente. A parcela maior da sociedade urbana, em grau mais ou menos grande, fica excluída dos benefícios do

abastecimento de água, dos esgotos, do calçamento, dos transportes etc. um dos contrastes mais chocantes entre centro e periferia. (Santos, 2009, p. 60).

Para Ribeiro (2007, p. 529), a carência habitacional está no centro do nosso problema urbano na medida em que, em razão da exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário formal, a “solução” do chamado déficit habitacional tem sido a inserção marginal na cidade”. Segundo o autor, prevalece a lógica perversa, produtora da maior parte dos chamados problemas urbanos: quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia à margem da cidade.

As políticas públicas habitacionais sugeriram como uma alternativa para atenuar os problemas habitacionais, e, “teve no planejamento/funcionalista importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo” (MARICATO, 2013).

A respeito destes fatos, Rodrigues, teceu as seguintes considerações:

A política habitacional emerge com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento das construções. Como a indústria de construção civil utiliza mão-de-obra em larga escala, incentivar a indústria de construção é também tentar atenuar a crise econômica. Ao mesmo tempo difunde mais a ideologia da “casa própria”, contribui para a “estabilidade social” e torna os proprietários “aliados da ordem”. (RODRIGUES, 1990, P. 570).

Parafraseando Maricato (2013, p. 107), a política urbana modernista tem suas raízes na ideologia do Iluminismo quando este dominou o modernismo e o planejamento urbano por ele produzido, que ganhou especificidade. No Brasil nas décadas recentes, o planejamento urbano tem como objetivo organizar a estruturação do o espaço urbano, sua natureza, transformações, sua produção e reprodução juntamente com o incremento de políticas públicas, a partir da identificação das características socioeconômicas dos seus habitantes. Segundo Rodrigues (2011, p. 67), “a maior intervenção do Estado na economia também refletiu na possibilidade de maior regulação a partir do planejamento territorial, especialmente o urbano e regional, inspirado na Carta de Atenas e no modernismo de Le Corbusier”.

Pautado no desenvolvimentismo o planejamento urbano modernista recebeu exclusividade. Como afirmou Rolnik. “Ao longo das décadas a história do planejamento urbano tem sido dominada por uma certa concepção de cidade e de estratégia de intervenção na política urbana que tem como base uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista, em sua versão

funcionalista pós-Carta de Atenas, a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado”. (ROLNIK 1994, P. 2).

Parafrazeando (Offe, 1984; Hirsch, 2010), Bonfiglio (2018, p.16), aponta que a habitação é por fim objeto da política pública, e esta por sua vez é sinônimo de política social que está embasada na teoria do Estado. A formulação da política social requer um exercício de racionalidade e de capacidade seletiva na definição de interesses que não escapa da ação social condicionada por mecanismos individuais e coletivos.

Cabe ao Estado fazer coincidir os fundamentos jurídicos, as funções sociais e os interesses dos grupos beneficiários da política social, “equilibrando-se” em racionalidades contraditórias. Segundo Bonduki (2014, p. 19), as limitadas iniciativas do Estado no campo da habitação para os trabalhadores surgem no marco das grandes transformações resultantes do advento do trabalho livre e da República.

Nesse sentido, compreende-se como Habitação de Interesse Social - HIS a produção de moradia construída a partir de programas públicos, que podem ser municipais, estaduais ou federais, que acontece também através da coparticipação de outras entidades inclusive privadas. O Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacional. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais. (BRASIL, 2005).

Rodrigues (2011) ressalta que para entender como as políticas públicas se concretizam no espaço urbano, o Estado capitalista, para garantir a propriedade privada, cria e recria leis, normas, planejamentos, planos e programas. A referida autora, assevera que “as políticas públicas de âmbito nacional mais ocultam do que revelam as características da produção e reprodução do espaço urbano, os problemas reais, as relações societárias e a desigualdade socioespacial”. A esse respeito Alvarez fez as seguintes considerações.

A emergência das políticas espaciais contemporâneas, especialmente aquelas relacionadas aos projetos de revitalização e/ou requalificação urbana são entendidas como a mediação necessária do Estado para restituir o processo de valorização, com a reprodução do espaço, articulando de diferentes maneiras e graus o setor imobiliário ao mercado de crédito e financeiro. (ALVAREZ,2011, P.73).

No âmbito da política urbana Habitacional, Bonfiglio entende da seguinte maneira:

A política pública possui uma retórica, um discurso que a torna uma linguagem acessível, inteligível, atrativa e palatável com grande poder de sensibilização. Entrando no terreno da política, estamos inevitavelmente, no plano da ideologia. A habitação como discurso político é expediente recorrente graças à sua legitimidade indiscutível perante a necessidade social posta, decorrente inclusive de um direito humano fundamental. A habitação como obra pública, por sua vez, goza de status na política urbana porque possui bastante visibilidade. E, por fim, dentro de um círculo vicioso, a habitação como moeda de troca rende muitos votos e práticas clientelistas em todos os rincões do país. Contudo, a habitação como política pública não se encerra no plano evanescente do discurso político, nem no ato de inauguração da obra, muito menos na prática politiquera da compra do voto nos lugares mais pobres. Também não pode ser reduzida à mera ideologia. Como tarefa política do Estado, já que as políticas sociais se tornam sua função, é capaz de engendrar transformações reais no plano concreto da vida cotidiana. (BONFIGLIO 2018, P.16).

No Brasil, a política pública habitacional passou por diversos períodos históricos econômicos e sociais. “Houve um período histórico em que o Estado não construía nem financiava as habitações, ficando essa produção a cargo do capital privado industrial. Portanto, a habitação ainda não era concebida como política pública, mas, antes, como mediação direta entre o capital e o trabalho calcada na relação entre patrão e operário dentro e fora da fábrica. A produção pública da habitação tem início no governo de Getúlio Vargas, a partir de 1930, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). (RODRIGUES, 1988; MARICATO et al 1982; MARICATO, 1996; BONDUKI, 1998; BONFILIO, 2018).

O processo político e econômico brasileiro, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e conforme Maricato (2013, p. 124), “o planejamento urbano modernista/funcionalista é um importante instrumento de dominação ideológica, que contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”.

Diante desse contexto, “ao longo da história brasileira da política pública de moradias foram-lhe atribuídos diferentes nomes; habitação popular, habitação econômica, habitação social, habitação de baixa renda e mais recentemente, habitação de interesse social”. (SHIMBO, 2010). Segundo Bonfiglio (2018), “na realidade não se alterou apenas a nomenclatura dessa política social, mas, sobretudo e fundamentalmente a forma de intervenção do Estado”.

De acordo com Villaça (1999) as políticas públicas urbanas, enquanto real ação do Estado sobre nossas cidades, são ainda de difícil estudo, pois permanecem predominantemente ignoradas, uma vez que poucos são os levantamentos sobre tais ações; note-se aliás que elas envolvem os três níveis de governo. Devem abordar principalmente as políticas de saneamento e meio ambiente, transportes e habitação

A produção de Habitação social no Brasil teve início no final da década de 1930, em diferentes esferas de governo e diferentes instituições. Entretanto passa a se dá em maior escala a partir de meados de 1970, em estrutura formada pelo governo Militar em 1964 e comandada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Federal de Habitação –SFH. Na seção 03, serão abordadas as políticas públicas habitacionais e atuação do Estado nos programas habitacionais no Brasil.

2.3. O Processo de urbanização no Brasil

A urbanização do Brasil é caracterizada por processos de deslocamento da população rural para a cidade e possui suas raízes de uma sociedade colonial. Após um longo período de urbanização social e territorialmente seletiva, a urbanização do Brasil tornou-se praticamente generalizada a partir do século XX. As atividades profissionais desenvolvidas no espaço citadino atraíram a migração dos trabalhadores em busca de emprego e condições de trabalho. Tal fato, deve - se ao processo de industrialização que se iniciava no país necessitando de mão de obra alavancou sua urbanização.

Nos estudos de Santos em sua obra “A Urbanização Brasileira, ” o autor a descreveu como um todo, denominando-a de “sistema social de Colônias”, incluindo como elementos explicativos da urbanização: de um lado a organização político-administrativa; as capitânicas e o governo geral, e de outro a organização municipal; as atividades econômicas rurais e as camadas sociais, apontando que o país permaneceu agrário e essencialmente agrícola durante séculos. (SANTOS, 2013, P.20).

Nesse sentido, o crescimento das cidades brasileiras ocorreu a partir do final do século XIX durante a primeira República. Como explicou Bonduki (2014, p. 19), a partir do final do século XIX e durante toda a Primeira República (1889-1930), “ocorreu o primeiro surto de crescimento urbano”. Nesse período, segundo o autor, “surgiram várias alternativas de moradia destinadas a abrigar a crescente classe trabalhadora como as várias modalidades de alojamentos coletivos e as vilas operárias, empreendidas por investidores para locação ou por empresas para abrigar seus empregados”.

Diante disso, nota-se que a questão habitacional voltada para a classe trabalhadora no Brasil se inicia a partir desse momento e acompanha o crescimento urbano ao longo dos séculos. Conforme Santos, no século XIX, a urbanização brasileira atingiu sua maturidade explicando que:

De modo geral, é a partir do século XVIII que a urbanização se desenvolve e “ a casa da cidade torna-se a residência mais importante do fazendeiro ou do senhor de engenho, que só vai à sua propriedade rural no momento de corte e da moenda de cana”(…). Mas foi necessário ainda mais de um século para que a urbanização atingisse sua maturidade no século XIX, e ainda mais um século para adquirir as características com as quais estamos hoje. (SANTOS, 2013, P.21-22).

Brandão (2013, p. 95), destaca que “em 1720, o país possuía apenas 12 cidades: Belém, São Luís, Oeiras, João Pessoa, Olinda, Salvador, Mariana, Cabo Frio, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Cuiabá”. A partir dessas informações é possível verificar que havia um crescimento lento de pessoas morando em cidades no Brasil entre os séculos XVIII e XIX. Conforme apontam também as pesquisas de Santos: “Em 1872, apenas três capitais brasileiras contavam com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Em 1890, eram três cidades com mais de 100 mil moradores: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Em 1900 havia quatro cidades com mais de 100 mil vizinhos e uma beirava essa cifra. Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Recife e Belém”. (SANTOS, 2013, P. 23).

A urbanização do Brasil, conforme Maricato (2013, 18), “foi fortemente influenciada por três fatores: a importância do trabalho escravo inclusive para a construção dos edifícios e cidades, a pouca importância dada à reprodução da força de trabalho mesmo com a emergência do trabalhador livre, e o poder político relacionado ao patrimônio pessoal”. Nesse sentido segundo Brandão (2013, p. 106), o país se constituía de inúmeras “células exportadoras” espalhadas e dispersas formando um composto de unidades regionais esparsas: o todo não era maior que a soma das partes, como será em uma economia integrada.

Entre as décadas de 1940 e 1980 “acontece uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”. Fenômeno que não se dá de maneira homogênea, uma vez que são diferentes graus de ocupação prévia das diversas regiões do país. O Brasil moderno é um país onde a população agrícola cresce mais depressa que a população rural. A primeira supera a segunda exatamente porque uma parte da população agrícola é formada por trabalhadores do campo estacionais (os boias-frias) é urbana pela sua residência. Um complicador a mais para os velhos esquemas cidade-campo. (SANTOS 2013, p. 31: 36).

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1994 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões. Constatamos, portanto que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de

125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá ou a um terço da França. (MARICATO 2013, P. 16).

Nesse sentido, segundo Brandão (2013), o processo histórico de configuração regional e urbana no Brasil se deu com uma grande dispersão de população e de atividades econômicas espalhadas pelo vasto território nacional.

De acordo com Maricato (2013, p. 17), desde o período colonial o Brasil já apresentava cidades de grande porte, mas é a partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa realmente a se consolidar”. A referida autora aponta que, tal fato se deu “impulsionado pela República e por uma indústria ainda incipiente que se desenrola na esteira das atividades ligadas a cafeicultura e as necessidades básicas de mercado interno”.

É, todavia, no fim do século XIX que se conhece a primeira aceleração do fenômeno urbano no Brasil. Santos (2013, p. 24). Segundo Santos, tratava-se muito mais de uma geração de cidades, que mesmo de um processo de urbanização. Subordinado a uma economia natural, as relações entre lugares eram fracas e inconstantes, num país com tão grandes dimensões territoriais.

Desse mesmo modo, Brandão (2013, p. 94), apontou que “a imensidão territorial apresentava enormes discontinuidades geográficas, impermeáveis ao avanço do progresso material. O referido autor afirma que “as formas mercantis um pouco mais sólidas se encontravam intervaladas pelo território, com pouca continuidade, conexão e contato entre si. Consolidam-se, pouco a pouco, feitorias “marítimo- militares”, algumas avançando para aldeias e povoados, mas poucas vilas e cidades”.

A partir de 1930, o cenário econômico brasileiro muda completamente, nesse momento o país que tinha o setor agrário exportador como base econômica tornou-se formalmente uma República independente passou a investir no setor industrial. Fato que contribuiu para acelerar o processo de urbanização. Santos (2013, p. 30), explicou que “a partir década de 1930 novas condições políticas e organizacionais permitem que a industrialização conheça, de um lado uma nova impulsão, vinda do poder público e, de outro, comece a permitir o mercado interno grande papel, que se mostrará crescente, na elaboração, para o país de uma nova lógica econômica e territorial”.

Conforme Maricato (2013, p. 17). “A economia manteve seu epicentro no setor agrário exportador até 1930(...). O Estado passa então a investir decididamente em infraestrutura para

o desenvolvimento industrial visando a substituição de importações”. Segundo Santos (2013), “a urbanização brasileira conhece nitidamente, dois grandes regimes, ao longo das diferentes periodizações. Após os anos de 1940 -1950, os nexos econômicos ganham enorme relevo, e impõe as dinâmicas urbanas na totalidade do território”.

Ao longo dos séculos, mas principalmente nas décadas recentes o processo de urbanização brasileiro estimulado pela industrialização iniciada no século XX provocou transformações espaciais, e estruturais no país, como aponta Spósito (p. 1997, 53) ao afirmar que “a crescente espacialização funcional que a industrialização provocou, e a ampliação dos mercados que a sua produção em série exigiu e fortaleceu a articulação entre os lugares, e principalmente entre as cidades”. Segundo Santos (2013), a partir dos anos de 1940 e 1950, é essa lógica da industrialização que prevalece.

As abordagens de Santos, apontam também que “a transferência maciça da pobreza rural para as cidades, com o processo de industrialização e metropolização a urbanização das cidades brasileiras intensificou-se a partir de 1950, principalmente nas regiões Sul e Sudeste em virtude da concentração das grandes indústrias nessas regiões”. Dentre um dos principais processos ocorridos na década de 1950 está a construção de Brasília, capital Federal, no governo do presidente Juscelino Kubitschek, cujo objetivo foi integrar Centro – Oeste por meio da urbanização levando o “progresso” para o sertão.

Todavia “os anos de 1960 marcam um significativo ponto de inflexão de modo que nesse período o aumento anual da população urbana era menor que a população total do país. E, na década de 1970 e 1980, o processo de urbanização conhece uma aceleração e ganha novo patamar se consolidando na década seguinte, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”. (SANTOS, 2013, P. 31;33).

Maricato (2013, p. 18) apontou que a industrialização que se afirma a partir de 1930 e até o fim da Segunda Guerra Mundial constituiu um caminho de avanço relativo de iniciativas endógenas e de fortalecimento do mercado interno, com grande desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade. Desse mesmo modo Santos assegura que:

O forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são o progresso sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida da própria urbanização. (SANTOS,2013, p. 33).

Em 1950, segundo Maricato (2013, p. 18), “o processo de industrialização entra em uma nova etapa, o país passa a produzir bens duráveis e até mesmo bens de produção”. Pelos argumentos expostos, o contexto histórico da urbanização no Brasil ocorreu de forma desigual em diversos contextos, como demonstrou Brandão:

A partir de suas condições históricas concretas e bases materiais e culturais específicas, estruturam-se diversos subespaços urbanos e regionais, que coexistiam de forma paralela, em um variado leque que ia desde porções semi-autárquicas mais avançadas de subsistência a territórios onde se consolidavam formas mercantis mais avançadas, passando por núcleos que poderiam ser caracterizados como situações de semi-enclave. (BRANDÃO, 2013, P. 103).

Leme, traçou a trajetória da urbanização no Brasil dividindo-a em três Períodos: ‘o primeiro de 1895 a 1930, o segundo de 1930 a 1950 e o terceiro de 1950 até 1965’. Segundo a autora, ‘no primeiro período que compreende os anos de 1895 a 1930 são propostos e realizados melhoramentos localizados em partes das cidades existentes tratava -se de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial em que a circulação se fazia mais como passagem entre as cidades e os centros produtores. Alargam-se as ruas adequando-a aos novos meios de transporte, principalmente, o bonde, a reforma e ampliação dos portos marítimos e fluviais”. (LEME, 1995, P.3-13).

O segundo período de 1930 a 1950, é marcado pela elaboração de planos que tem por objeto o conjunto da área urbana na época. Com uma visão de totalidade, são planos que propõem a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e sistemas de transportes. Neste período são formuladas as primeiras propostas de zoneamento. Organizam-se os órgãos para o planejamento urbano como parte da estrutura administrativa das prefeituras das principais cidades. (IDEM).

O terceiro e último período apontado pela autora, ocorreu de 1950 a 1965, são iniciados os planos regionais, dando conta da nova realidade que se configura nesta época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e consequente conturbação. (IDEM).

Villaça (1999, P. 177) assevera que “a partir de 1950 se desenvolve no Brasil o discurso que passou a pregar a necessidade de integração e vários outros objetivos e ações dos planos urbanos, com objetivo centrado, mas não restrito na figura Plano Diretor”. Conforme o autor, “na década de 1960 recebe o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano local

integrado. Todavia quase a totalidade dos planos não foi além do discurso com exceção do zoneamento³”.

Segundo Rolnik (1994, p. 2), consolidou-se no país uma visão de que o *locus* de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada enquanto setor da administração pública sobretudo a partir do final dos anos 60, início dos 70.

Nesse sentido, dentre um dos principais processos que marcaram a década de 1950 está a construção de Brasília, atual capital Federal, no governo do presidente Juscelino Kubitschek, cujo objetivo foi integrar Centro – Oeste por meio da urbanização levando o “progresso” para o sertão. Conforme afirmou Moraes (2003, p. 86), Brasília significou na verdade meta-síntese de uma proposta desenvolvimentista de crescimento e integração apresentada à nação envolta em um imaginário épico constituído pela ideia da Marcha para Oeste do Estado Moderno.

O modelo de urbanização brasileiro exhibe mudanças a partir dos anos de 1980 quando o país passa pela redemocratização pós – ditadura militar, a elaboração da nova Constituição em 1988 que trouxe alterações na política urbana. “A urbanização ganha novo conteúdo e nova dinâmica, em virtude do processo de modernização que o país conhece e que explica a nova situação”. (SANTOS, 2013, P. 67). Maricato fez as seguintes considerações a esse respeito:

O padrão de urbanização brasileiro apresenta mudanças, a partir dos anos 80(...). Embora as metrópoles apresentem crescimento maior do que do país como um todo, seu ritmo diminuiu. As cidades de porte médio, com população entre 100 e 500 mil habitantes, crescem taxas maiores do que as metrópoles, nos anos 80 e 90 (4,8% contra 1,3%). MARICATO, 2013, P. 25).

Nesse aspecto, o entendimento do processo de urbanização no Brasil, é de que sua atual estrutura urbana é resultante do desenvolvimento geograficamente desigual das cidades desde o início de seu povoamento. E, como consequência desse desenvolvimento, o processo migratório campo-cidade, e, a evolução da população morando em cidades suplantou a rural a partir da década de 1980, conforme dados apresentados na **tabela 01**.

³ Entende-se por zoneamento a legislação urbanística que varia no espaço urbano. No Brasil, o zoneamento tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século passado. (Villaça, 1999, P. 177).

Tabela 01: Evolução da população urbana no Brasil em milhões entre 1920 e 2010.

Ano	População rural	Porcentagem	População urbana	Porcentagem	Total
1920	23	82%	5	18%	28
1940	28	68%	13	32%	41
1950	33	63%	19	37%	52
1960	38	54%	32	46%	70
1970	41	44%	52	56%	93
1980	38	32%	81	68%	119
1990	35	24%	111	76%	146
2000	30	18%	140	82%	170
2010	28	15%	162	85%	192

Fonte: Censos demográficos – IBGE, apud Bonduki 2014. Adaptação: autora - 2023.

Os primeiros dados do último Censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizado no ano de 2022, apontou que a população do país chegou a 203,1 milhões em 2022, entretanto os dados populacionais rurais e urbanos até o fechamento deste trabalho não haviam sido disponibilizados. Diante da realidade apresentada cabe considerar que o processo de urbanização no Brasil, ao longo dos séculos se desenvolveu de forma desigual, destacando-se a região sudeste a mais urbanizada como decorrência do processo de desenvolvimento desigual tanto nos aspectos quantitativos como qualitativos. Como afirmou Santos.

A complexa organização territorial e urbana do Brasil guarda profundas diferenças entre suas regiões. Em 1980, é a região sudeste a mais urbanizada, com um índice de 82,79%. A menos urbanizada é a região nordeste, com 50,44% de urbanos, quando a taxa de urbanização do Brasil era de 65,57%. Essas disparidades são antigas, embora diversas segundo os períodos. (...). Em 1994, além de taxas regionais não serem altas, as diferenças entre regiões são menos significativas do que nos anos seguintes. Já em 1960, o Sudeste, mais modernizado, mostra avanços importantes de urbanização. Em 1980, todos os índices conhecem incrementos, enquanto Sudeste mantém preeminência. (SANTOS, 2013, P. 63-64).

Conforme Spósito (2004, p. 115) a urbanização contemporânea brasileira foi marcadamente influenciada pelas transformações econômicas, políticas, sociais e espaciais. ” Para a autora, “foram propiciadas pela intensificação e mudanças nas formas de articulação do Brasil com a economia capitalista”. Como também enfatizou Iecione (2007, p. 14), “o grau de

concentração territorial dos serviços produtivos na metrópole tem relação direta com o desempenho de seu papel central”. Segundo a autora, “muitos desses serviços estão diretamente relacionados à gestão do capital, tratando-se de serviços que viabilizam a realização do comando da produção”. Os argumentos dessas autoras confirmam o que escreveu Santos quando descreveu os aspectos populacionais no Brasil.

Desde a revolução urbana brasileira, consecutiva à revolução demográfica dos anos de 1950, tivemos primeiro uma urbanização aglomerada, com o aumento do número da população respectiva dos núcleos com mais de 20 mil habitantes e em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermédio, para alcançarmos, depois, o estágio da metropolização, com o aumento considerável do número de cidades milionárias e de grandes e médias. (SANTOS, 2013. P. 77).

É importante considerar que há um paradoxo a respeito do crescimento urbano brasileiro. No que consiste aos aspectos qualitativos. “A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído”. Além disso a urbanização também produz mazelas. “Paralelo a uma evolução altamente positiva em relação à mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, aumento da escolaridade, o processo de urbanização no Brasil apresenta a reprodução de novos e antigos males, nos indicadores de violência, pobreza, predação urbana e ambiental, poluição do ar, e da água, epidemias etc”. (MARICATO, 2013, P. 40-41).

Ademais, sobre análise da urbanização no Brasil, é importante ressaltar que paralelo ao crescimento populacional nas cidades, tem-se também o crescimento das desigualdades socioespaciais, em virtude das disparidades econômica que gerou extremos déficits habitacionais. Como afirmou Santos.

A verdade, porém, é que a situação atual é desastrosa para a maioria da população. As disparidades de renda, a convivência na *urbs* entre capitais dos tipos os mais diversos, o grande fluxo migratório que avoluma a população urbana e exige, cada ano, mais terra equipada, a acessibilidade diferencial aos serviços e aos lugares são causas de uma valorização também diferencial dos terrenos, justificando uma disputa acirrada entre os agentes sociais econômicos pelo uso da propriedade da terra, o que conduz uma especulação fundiária desenfreada. (SANTOS, 2009a, P. 39).

Segundo Ribeiro (2007, p. 528), “os anos de 1970 a 1980, conhecemos um intenso movimento de organização e mobilização da sociedade em torno da luta contra o autoritarismo e a favor do reconhecimento de necessidades da população como direitos sociais”. Para o autor, “o resultado foi a conquista da democracia e o surgimento de um programa de reforma social.

A Constituição de 1988, considerada como *Constituição Cidadã*, institucionaliza essas conquistas”.

Diante das informações apresentadas, considera-se, que o padrão urbano no Brasil acompanha uma tendência em escala mundial em que a produção do espaço urbano mediado pelo desenvolvimento capitalista assumiu formas habitacionais variadas de acordo com a condição social dos seus habitantes. Trata –se de estratégias econômicas, políticas e culturais que são impostas tendo como objetivo apropriação e dominação. Como afirmou Harvey (2014, p. 156). “A urbanização capitalista tende perpetuamente destruir a cidade como um comum social, político e habitável”.

Segundo Santos (2013), “O simples exame dos números da urbanização nas diversas regiões pode dar a impressão de uma evolução contraditória”. Porém, no entendimento do autor, “a partir do momento em que o território brasileiro se torna efetivamente integrado e constitui-se como mercado único, o que à primeira vista parece como evolução divergente é, na verdade, um movimento convergente”. Como enfatizou Gottdiener (1993), a habitação e a indústria, são analisadas no plano intrametropolitano e também inter-regional. O processo revela uma forma desordenada de obtenção de lucros, ajudada pelo Estado, e envolve a manipulação de padrões espaciais, reproduzindo as desigualdades próprias.

Portanto, em nosso entendimento a urbanização das cidades brasileiras ainda vive impasses socioeconômicos que necessitam serem analisados e colocados no cerne das estratégias políticas e econômicas para que assim as disparidades socioespaciais sejam reduzidas na produção do espaço dessas cidades para que assim sua função social seja cumprida e todos seus habitantes usufruam do direito à cidade.

2.3.1 Sociedade Agrária e a formação das cidades na Amazônia

“O mundo constituído de fixos e de fluxos, por uma paisagem e relações sociais; como um conjunto de lugares onde o acontecer simultâneo dos diversos agentes supõe o uso diferenciado do tempo”. (Santos, 1994, p.167).

Para entender o processo de formação das cidades na Amazônia é necessário primeiramente entender como se deu seu povoamento. Nesse sentido, segundo Santos (2013, p. 63), “a complexa organização territorial e urbana do Brasil guarda profundas diferenças entre suas regiões”. O povoamento na Amazônia localizada na região Norte do país ocorreu de forma

lenta e diversa. Tavares (2011, p. 18). “Primeiro pelos portugueses do século XVII a meados do século XIX e depois pelos brasileiros”.

A partir de 1950, com o novo planejamento territorial do país a Amazônia recebeu conceitos distintos, como: o político-administrativo, o econômico, o da Amazônia Sul Americana. Tavares (2011, p. 107), aponta que “com o conceito político-administrativo estamos nos referindo ao conceito de Região Norte, o conceito econômico refere-se a Amazônia Legal, estabelecida na década de 50 para o novo planejamento de integração territorial da região, e o conceito de Pan-Amazônia refere-se a Amazônia Sul-Americana, que integra parte do território dos países limítrofes da Amazônia brasileira”.

A esse respeito Lira, (2011), aponta que os termos Amazônia brasileira e Amazônia Legal dialeticamente, se contradizem, se confirmam e se negam, dentro de um contexto onde se define a natureza da geografia e as ideologias geográficas. O geógrafo defende que os caracteres da Amazônia brasileira devem ser usufruídos pelas suas comunidades residentes e ao modo de vida de cada uma.

Portanto, quando falo de Amazônia Brasileira estou me referindo a região visível, um território palpável, uma região que por se já é uma região onde o homem do lugar sinta e conheça sua geografia, enfim, uma região que não necessite de instrumentos técnicos e/ou ideologias para definir seus contornos. A Amazônia brasileira é esse território, onde seus caracteres estão ligados especificamente ao meio natural, entendo que esta Amazônia esteja intrinsecamente ligada ao modo de vida das comunidades amazônicas – índios, seringueiros, castanheiros, barqueiros etc – isso não quer dizer que entre esses tipos de comunidades não exista conflitos, existe sim, só que são conflitos, de causas e efeitos ligados quase que exclusivamente ao ambiente natural. Então, a Amazônia brasileira que trato é definida pelos aspectos geográficos. Físicos: florestas, rios, planícies, planaltos, montanhas etc. e os aspectos humanos, estes baseados na vida comunitária dos povos que ocupam a Amazônia; as comunidades indígenas, seringueiras, castanheiras e barqueiras, (com exceção do processo de urbanização regional encabeçada por Belém do Pará e Manaus) cada uma com sua diferente forma de convivência social, mas todas unidas pela consciência e pela necessidade de preservar o lugar de onde tiram seu sustento. (LIRA, 2011, P.28).

Os diferentes conceitos da Amazônia: “legal, natureza imaginária, região periférica, atrasada, como questão nacional, como vazio demográfico, como reserva de recursos, dos conflitos e, por último, como reserva ecológica do planeta”, para Walter Porto (2005), “evidenciam as diversidades naturais, sociais, econômicas, culturais e políticas da região amazônica, apontando as contradições, e os conflitos e das possibilidades dos povos residentes na floresta”. Para esse autor, “o processo geográfico-histórico de ocupação, de uso e de abuso

da Amazônia procuraram forjar projetos de integração da mesma, enquanto formação do território brasileiro e da economia mundial”.

Para diferenciar os conceitos amazônicos, Lira (2011, p. 28) explica que “a grande diferença entre a Amazônia Brasileira e a Amazônia Legal, é que, a primeira, por si só existe, está ali definida e explicitada no meio natural. Enquanto que a Amazônia Legal é a reinvenção da região e a dilatação das áreas de ocorrências da floresta”. Trataremos a seguir do processo de formação das cidades na região amazônica.

Nesse sentido, conforme Santos, (2013, p.66), a formação das cidades na Amazônia, “trata-se de uma relíquia dos períodos históricos anteriores, também, e sobretudo, da fase maior de exploração da borracha”. O autor afirma que “a área onde o essencial era extrativo, associada a uma cultura de subsistência, faltavam –lhe densidade econômica e densidade demográfica para permitir o surgimento de sólidos organismos urbanos locais fora dos pontos de nucleação mais importantes, representados pelas cidades onde estava sediado um poder político administrativo associado a funções especulativas com certo relevo”. Oliveira enfatiza que:

A indústria que antes só produzia para a cidade e os subúrbios, passou fabricar ferramentas que o camponês não conseguia produzir, da mesma maneira que passou a criar novas necessidades que penetravam no meio agrícola de maneira tanto mais rápida e irresistível, quanto mais ativas se tornavam as relações entre a cidade e o campo. A superioridade da indústria urbana transformou os produtos da pequena indústria camponesa em artigos de luxo. Outro fator que contribuiu para a aceleração desse processo foi o militarismo, que, levando o filho do camponês para a cidade, colocava-o em contato com as novas necessidades urbanas. Tal processo acelerou-se com a melhoria dos meios de comunicação que a sociedade capitalista implantava: as estradas de ferro, os correios, os jornais. (OLIVEIRA, 2007, P. 17).

De acordo com Santos (2013, p.29), a situação anterior de cada região pesa sobre os processos recentes. Para o autor, “a diferença das taxas de urbanização das várias regiões está intimamente ligada à forma como, nelas, a divisão do trabalho sucessivamente se deu, pela maneira diferente como, cada momento histórico, foram afetadas pela divisão inter-regional do trabalho”.

Assim, com o desenvolvimento da globalização e a expansão do meio técnico científico, as possibilidades de ampliação dos transportes e comunicação, fortaleceu as relações de articulações. O crescente processo de desenvolvimento e difusão da modernidade decorrente do desenvolvimento econômico e da globalização, segundo Martins (2012, p. 17), relega o passado, aquilo que supostamente não faria parte do tempo da modernidade, como

tradicionalismo dos pobres migrados do campo para a cidade, cultura popular e a própria pobreza.

Oliveira (2007, p. 17), enfatiza que “no Brasil não só as áreas urbanas e suburbanas se tornavam seus mercados, mas todo o país”. Para esse autor, “com a desagregação da pequena indústria camponesa e com as necessidades de comprar as coisas dispensáveis e indispensáveis, tornava-se mais necessário o dinheiro, e o camponês não conseguia se manter sem o mesmo”.

Segundo Santos (2000, p. 26), “com a globalização, as técnicas se tornam mais eficazes, sua presença se confunde com o ecúmeno, seu encadeamento praticamente espontâneo se reforça e, ao mesmo tempo, o seu uso escapo, sob muitos aspectos, ao domínio da política e se torna subordinado ao mercado”.

Assim, o processo de formação das cidades na Amazônia, assim como em escala global se desenvolveu a partir da acumulação do capitalismo globalizado, que segundo Brandão (2010, 49) “a lógica econômica da valorização fácil e rápida (...) de natureza imediatista, rentista e patrimonialista” que se estabelece na “estrutura genética” do capitalismo no Brasil e opera sobre a “plataforma territorial-econômica” do país, cujo resultado é a montagem de “máquinas de produção de múltiplas desigualdades”.

Na década de 50, inicia-se a implementação de projetos de integração da Amazônia. Inaugura-se a Belém-Brasília em 1955, cria-se a SPVEA (Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia - 1953), que viria a ser mais tarde a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e planeja-se a implementação de projetos particulares e públicos na região. Com a construção da Belém-Brasília, inicia-se uma maior mobilidade populacional para a Amazônia em busca de terras devolutas, sendo a mesma responsável pelo surgimento de dezenas de vilas, povoados e cidades, o que agravou a problemática da luta pela terra. (TAVARES, 2005, 116).

Assim, ao periodizar uma rede urbana amazônica, Corrêa (1987), apontou que como “os segmentos dessa rede foram formados e as circunstâncias econômicas, geográficas e históricas que situam a formação de grupos de cidades amazônicas no tempo e no espaço”. O autor explicou que “a forte hierarquização existente entre metrópoles, cidades ordinárias, pequenas vilas e localidades é um traço marcante da rede urbana amazônica”. Conforme Sathler, Monte-Mór e Carvalho (2009 p.2), “a população exercia atividades com características distantes daquelas praticadas nos centros urbanos, e a economia era essencialmente voltada para as ocupações ligadas aos rios e à floresta”.

Porto Gonçalves (2005) denominou a organização do espaço amazônico em dois padrões: “o padrão de organização do espaço *“rio-várzea-floresta e a estrada-terra firme-*

subsolo”. O primeiro até 1960 e o segundo até os dias atuais”. Neste contexto, de transformações globais, a Amazônia brasileira se insere numa mistura de inserção e exclusão, de velocidade e atraso. (SATHLER, MONTE-MÓR E CARVALHO. 2009, P. 17). O início da ocupação Militar no século XVII na embocadura do rio Amazonas, a fundação de Belém em 1616 e a disputa por território fez –se necessário a fundação de outras cidades. Assim explicou Tavares:

Era época das invasões holandesas, francesas e inglesas no Nordeste, mais precisamente no Maranhão e Pernambuco, principal área de produção de açúcar. Além disso, havia a disputa pelo domínio do território das drogas do sertão, tais como a canela, o cravo, o anil, as raízes aromáticas, as sementes oleaginosas, e a salsaparrilha, que os estrangeiros tentavam apoderar-se; por essa razão fazia-se necessário ocupar e defender o território próximo a essa área. É o momento da fundação de São Luís do Maranhão (1615), Belém do Pará (1616), Macapá (1636) e Manaus (1665), que se constituíam em núcleos de apossamento do território (TAVARES, 2005, P. 108).

Segundo Becker (2013, p. 33-34), historicamente, os núcleos urbanos se apresentaram como a “base logística de expansão da fronteira. Por esse intenso processo, a região foi denominada de floresta urbanizada. ” Nessa mesma perspectiva, Sathler, Monte-Mór e Carvalho analisando a urbanização Amazônica entenderam que:

Dessa maneira, assim como em outras partes do País, em vastas regiões da Amazônia Legal, a urbanização que ultrapassa as barreiras das cidades, favorecida pelo desenvolvimento do meio técnico científico e informacional e pelo apoio da forte presença das relações de produção urbano-industriais, pode ser compreendida com o auxílio do conceito de *urbanização extensiva*. (SATHLER, MONTE-MÓR E CARVALHO 2009, P.9. Grifo dos autores).

Tal fato, nesse sentido, vai ao encontro do que escreveu Santos (2006, p.26), ao explicar que “a difusão desigual das técnicas permite distinguir entre tudo o que se passou em data anterior e o período atual, no qual a técnica se torna universal, direta ou indiretamente presente em toda parte”. Segundo Tavares (2005, p.117), “nas décadas de 50 e 60, a maior parte do fluxo migratório era espontâneo, destinava-se ao norte de Goiás e sul do Pará, sendo formado por trabalhadores rurais, pequenos ocupantes posseiros e proprietários sem capital oriundos do Nordeste. Já partir da década de 70 intensifica-se a apropriação privada das terras e o controle das terras virgens pelo governo.

Nessa perspectiva, no que se refere ao processo de formação e de desenvolvimento das cidades na Amazônia Legal, Sathler, Monte-Mór e Carvalho (2009, p. 9), explicam que, “pode-se traçar algumas tipologias bastante úteis. Na maior parte dos casos, essas tipologias

apresentam um ponto em comum: as atividades econômicas que promoveram o surgimento das cidades amazônicas estiveram direcionadas para o mercado externo”.

Na concepção de Carlos Walter (2005), “o ciclo da borracha, o projeto de integração nacional, a Zona Franca de Manaus e o “Avança Brasil” consolidaram um desenvolvimento excludente e predatório da diversidade sociocultural e ambiental da Amazônia brasileira”. “Assim, as cidades da borracha, a cidade industrial (Manaus), as cidades da grande empresa mineradora, as cidades do garimpo (des) organizado e as cidades de apoio a projetos agroindustriais aparecem como importantes do ponto de vista do crescimento urbano na Amazônia Legal”. (SATHLER, MONTE-MÓR E CARVALHO 2009, P. 9-10).

Segundo Santos (2000, p. 26), “com a globalização, as técnicas se tornam mais eficazes, sua presença se confunde com o ecúmeno, seu encadeamento praticamente espontâneo se reforça e, ao mesmo tempo, o seu uso escapo, sob muitos aspectos, ao domínio da política e se torna subordinado ao mercado”.

Nas cidades mineradoras, após o início da exploração das jazidas, o vertiginoso crescimento populacional com o surgimento de uma série de incentivos econômicos desafia os formuladores e os gestores de políticas públicas, que nem sempre conseguem se organizar em prol do atendimento satisfatório das novas demandas sociais e econômicas. Nesse sentido, em vários momentos, a insuficiência, ou mesmo a ausência, de planejamento urbano favoreceu o surgimento de problemas crônicos em várias cidades amazônicas, sobretudo nos campos de infraestrutura e serviços. (SATHLER, MONTE-MÓR E CARVALHO 2009, P.19).

Nesse contexto, Porto Gonçalves (2013), enfatizou que “a pluralidade “Amazônias” precisa contemplar os novos cenários, as novas possibilidades e as ambiguidades políticas, sobretudo, com a presença das ONGs. O autor, aponta que “além disso, aponta que a autonomia e a soberania da (s) Amazônia (s) vêm sendo conquistadas pelos “de baixo”, isto é, povos amazonidas, os quais em sua diversidade, labutam para constituir suas possibilidades de existência”.

Nesse sentido, a partir dos argumentos apresentado pode-se se afirmar que o povoamento da região amazônica brasileira, teve início no século XVII e ao longo das décadas ocorreram diversos fatores históricos-geográficos como: a economia da borracha que consolidou os contornos territoriais atuais da região, período denominado por Porto Gonçalves de padrão rio várzea floresta. A evolução das cidades na Amazônia passou por vários surtos econômicos voltados para o mercado exógeno.

No século XX com o processo e desenvolvimento da globalização a região amazônica recebe nova configuração. “A partir da década de 50, com a intervenção direta do estado brasileiro direcionando ações para a implantação de redes de infraestrutura viária, energética e de telecomunicações”. Tavares (2005). “No século XXI o espaço regional é então marcado pelas contradições socioeconômicas e ambientais decorrentes do modelo de desenvolvimento excludente. Neste sentido algumas ações são necessidade de melhorias das condições de Saúde, Educação, Saneamento básico, atividades geradoras de renda que atenda a diversidade socioambiental”.

2.3.2 Tocantins: sua trajetória de formação entre o Centro-Oeste e Norte do Brasil

O estado do Tocantins foi criado pela Constituição Federal de 1988, artigo 13, que foi desmembrado do estado de Goiás na região Centro-Oeste, com essa divisão o Tocantins foi incorporado à região Norte do Brasil, passou por um longo processo histórico de abandono até sua emancipação definitiva. Sua trajetória geográfica-histórica conforme Lira, 2011, p. 78), “teve início no século XVII, com o período da mineração na capitania dos Goiazes que se compunha com as terras de Goiás, as do novo estado do Tocantins, as terras da região de Carolina – MA, e as terras de Conceição do Araguaia – Pará”.

Nesse sentido, Bessa e Curado recorreram as seguintes considerações:

A origem dos embriões urbanos no Tocantins está diretamente asso-ciada aos processos de povoamento e ocupação desse território, de tal modo que há uma importante imbricação entre fatores histórico-geográficos. Dentre estes, destacam-se os processos vinculados à mineração, à abertura de caminhos e picadas, à navegação fluvial nos rios Tocantins e Araguaia, à atividade agropastoril, à doação de patrimônios religiosos, às missões religiosas, aos pousos de tropas, aos aldeamentos indígenas e à presença de postos militares (os Presídios) e postos fiscais (os Registros), ainda no século XVIII e XIX; bem como à garimpagem de pedras preciosas e à expansão dos eixos rodoviários, em especial, da Belém-Brasília (BR-153), e das hidrovias, já no século XX. (BESSA; CURADO, 2011, P. 34-35).

As configurações do espaço são modificadas de acordo com os imperativos idealizados pela ação do homem para atender seus interesses. Nesse sentido, segundo Oliveira (2012, p. 53) “a história separatista do Norte de Goiás foi inicialmente difundida na pessoa de Joaquim Theotônio Segurado, por ele ter sido o primeiro representante do alto escalão da Coroa Portuguesa na região Norte a manifestar interesse em dividir o Estado de Goiás”.

Nesse mesmo contexto, Reis (2011) explicou que “o Decreto Real de 18 de março de 1809, promulgado por D. João IV, autorizou a divisão administrativa da Província de Goyaz

(conhecida como São João das Duas Barras⁴, onde hoje se localiza a cidade de Marabá, antigo território goiano), com objetivos claramente mercantilistas, e Joaquim Theotônio Segurado foi nomeado desembargador e Ouvidor-Geral responsável pela administração e desenvolvimento da Comarca do Norte⁵ e o capitão-general Sampaio, pela Comarca do Sul”. (REIS, 2011, P. 70).

Segundo Santos (2006, p.39), “o espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoado por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes”. Assim, Oliveira (2012, p. 63), aponta que “coincidentalmente, o Estado do Tocantins, ao ser criado, teve o território reenquadrado na região Norte”. Conforme o autor, as justificativas foram as condições geopolíticas da região centrada na sua estrutura cultural. Por isso, a formação e a ampliação de espaços urbanos foram as principais estratégias de modernização, centradas na definição de uma sociedade urbana”.

Desse modo, Reis (2011, p. 69), explicou que “ para ser definitivamente criado, o Tocantins teve como pano de fundo uma ‘luta secular’. Já no final do século XX, e teve como auge a promulgação da Constituição de 1988”. Conforme a autora, “diversos atores sociais ligados ao antigo norte do Estado de Goiás reelaboraram e reafirmaram elementos da tradição, baseados num passado mítico, a fim de legitimar o movimento pela criação do Tocantins”.

Para Santos, (2006), “sistemas de objetos e sistemas de ações interagem, em que de um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma”.

Segundo Lira (2011, p. 94), “a divisão político-administrativa do Brasil, tem suas raízes no período colonial. A divisão atual é fruto do sistema colonial, tendo vista que alguns estados brasileiros foram criados a partir dos territórios de capitanias, dentre eles o estado de Goiás”.

⁴ Quando foi criada a comarca de São João das Duas Barras, em 1809, praticamente passou a existir dois Goiás: o Rio Araguaia e o atual estado de Goiás, sendo administrados pelo governador e capitão-general de Vila Boa de Goiás; e o Rio Tocantins, pelo ouvidor da comarca de São João das Duas Barras, comarca do Norte de Goiás, ou comarca de Palma. Estava plantada, pois, a semente da sonhada Província do Tocantins e do hoje Estado do Tocantins. Mais ainda, a exemplo do marquês de Pombal, Dom João expedia instruções para se incentivar a navegação mercantil e a colonização das ribeiras do Tocantins. O desembargador Joaquim Theotônio Segurado, ex-ouvidor da Vila Boa, era indicado ouvidor da nova Comarca. (SILVA, 1996, p. 57).

Do qual o estado do Tocantins foi desmembrado já no período moderno. Os argumentos do autor são ratificados no discurso de Martins, quando explicou que:

A modernidade no Brasil vem do “hibridismo” cultural, da conjunção de passado e presente, do inacabado e incluso, do recurso ao tradicionalismo e ao conservadorismo que questionam a realidade social moderna e as concepções que dela fazem parte e a mediatizam; a opressão e os absurdos do moderno, da racionalidade, da quantidade, do modismo, do transitório como maneira permanente de ser. (MARTINS 2012, P. 22).

Conforme Reis (2011, p. 68), “o primeiro movimento divisionista ocorrido na região do norte goiano aconteceu no início do século XIX (1821–1823), o qual se tenta vincular ao movimento pela criação do estado do Tocantins, em 1980, reforçado pela Comissão de Estado dos Problemas do Norte Goiano –CONORTE”. A autora aponta que a CONORTE “possuía características bem pontuais, por exemplo: iniciava-se uma fase de declínio econômico e a região passava por um processo de transição de uma economia baseada na mineração a outra de atividade pastoril”.

O processo histórico de inserção do estado do Tocantins no território brasileiro, foi marcado por fases distintas. O geógrafo pesquisador Elizeu Lira, descreveu o processo de lutas separatistas pela sua criação da seguinte maneira:

No século XVII, com a expansão do bandeirismo e da catequese jesuíta. “Várias Bandeiras penetraram nas Terras do Tocantins, embora não tendo muito sucesso elas foram importantes para a região no sentido de estabelecer o início das comunicações das terras goianas do Sul com São Paulo e Minas e as terras do norte de Goiás, hoje Tocantins, com as províncias do Norte, Grão –Pará e Maranhão”. (LIRA, 2011, P. 78).

Ainda conforme Lira (2011), também no século XVII com o advento da descoberta do ouro em que foi constatado as mais ricas minas no norte de Goiás. “A emancipação da região, hoje estado do Tocantins, se dá por iniciada com a separação da Capitania de Goiás com a capitania de São Paulo, início do século XVII. O governo de Goiás estava mais próximo das minas do Tocantins e tinha melhor condição de conhecer de perto seus inúmeros problemas. A ideia da divisão da comarca era defendida pelos próprios administradores goianos”.

Entre as décadas de sessenta e setenta, as propostas de redivisão territorial do Brasil teria que se submeter ao crivo da ditadura militar, instalada no governo como golpe de 64. As mudanças territoriais ficaram restritamente ligadas às questões de segurança nacional.

Neste período a luta separatista do norte de Goiás estava na clandestinidade, pois no período negro da ditadura ela foi confundida com os ideais comunistas, combatido

violentamente pelo governo militar em todo o país. Na cidade de Porto Nacional, a capital da luta separatista, houve prisões de cidadãos portuenses (1970) pelo exército, acusados de serem comunistas. A repressão e a violência do governo militar direcionada a quem pensasse diferente no país, foi uma espécie de divisor de água na nova fase da luta separatista no norte de Goiás, a partir de então é “desviado” o caminho da luta do popular para o institucional. O parlamento partidário será um novo campo de luta e o projeto de criação do Estado cai na mão do deputado Siqueira Campos (ARENA), ganhando assim outro destino, o rumo dos escritórios, dos gabinetes e das assembleias constituintes, instituições geograficamente fora do território tocantinense (Goiânia e Brasília). Essa nova fase da luta que chamamos de “Período Iluminista”, período em que o povo ficou a distância, e os jovens foram ignorados. Talvez pelo motivo de que o Estado do Tocantins, através de sua história de luta emancipacionista, já existisse de fato, bastando agora apenas buscar sua institucionalização no direito. (LIRA, 2011, P. 108).

Segundo Reis (2011), nesse período, a Casa do Estudante do Norte Goiano (CENOG) que foi fundada em Goiânia, dia 15 de maio de 1960 e extinta por decisão judicial em 17 de maio de 1979. Era uma sociedade civil, sem fins lucrativos e que surgiu da necessidade de apoiar os estudantes do Norte que estavam morando no sul de Goiás.

O movimento estudantil empreendido pela Casa do Estudante do Norte Goiano (CENOG) teve grande participação em âmbito regional e nacional, responsável que foi por expressar as reivindicações dos estudantes radicados no sul do Estado de Goiás. A ênfase era dada aos problemas socioeconômicos enfrentados pela população do Norte, considerada abandonada pelo governo do Goiás. O movimento era regionalista e, segundo os líderes entrevistados pela pesquisadora Jocyléia Santana dos Santos, não existia qualquer tipo relação com aqueles que desejassem participar do movimento separatista. Tinha-se como premissa que fossem defensores dos interesses regionais do norte goiano. Deputados, prefeitos, vereadores, profissionais liberais de diversas áreas eram convidados a participar dos encontros do movimento. (REIS, 2011, P. 69).

Nesse sentido, segundo Cavalcante (1990, p. 200), “o centralismo político, reforçado pela ideologia da segurança nacional, após o golpe de 64, não abria espaço para manifestações de caráter autonomista, com o risco de serem interpretada como ameaça à ordem do país. Tanto assim, que o IV Congresso da CENOG, em 1965, em nenhum momento foi levantada a tese separatista norte/sul de Goiás”.

Para Oliveira (2012, p. 53), as intervenções realizadas para fins de divisão territorial faziam parte das estratégias de ampliação ou de criação de espaços de poder. Por isso, a divisão e a ocupação territorial foram utilizadas para fragmentar o poder das oligarquias mais tradicionais que, na ótica dos liberais emergentes, impediam o desenvolvimento da nação.

Na década de 1980, foi criada a CONORTE - Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano, uma sociedade civil, sem fins lucrativos, criada em Brasília, em 1981 por um

grupo de burocratas e empresários nortenses que tinham suas atividades nas capitais Goiânia e Brasília. (Lira, 2011, p.112).

Conforme Reis (2011, p. 68), “o primeiro movimento divisionista ocorrido na região do norte goiano aconteceu no início do século XIX (1821–1823), o qual se tenta vincular ao movimento pela criação do Estado do Tocantins, em 1980, reforçado pela–CONORTE”. A autora aponta que a CONORTE “possuía características bem pontuais, por exemplo: iniciava-se uma fase de declínio econômico e a região passava por um processo de transição de uma economia baseada na mineração a outra de atividade pastoril”.

A luta da CONORTE era uma luta bem diferente das lutas históricas pela criação do Estado do Tocantins. Aquela era aberta e essa era fechada, defendia os interesses de uma facção da sociedade tocantinense, privilegiada pelos políticos sulistas. Privilégios esses, adquiridos através de favores políticos-eleitoreiros, emprestados pelo “prestígio” que tais conorteanos possuíam entre seus familiares no norte de Goiás. (LIRA, 2011, P. 112).

Reis (2012, p. 69), chama atenção para o fato de que “a falta de interesse do governo pelo lado norte de Goiás aguçou a ideia separatista empreendida pelos membros do movimento”. A autora ainda explica que os argumentos foram que “o governo discriminava a região norte por ser muito pobre; além do que existiam diferenças relacionadas à naturalidade da população, visto que a parte norte era constituída de nordestinos e paraenses, e a parte sul, de mineiros e paulistas, que estavam isolados pela falta de estradas”.

A construção da Rodovia Belém –Brasília entre 1960 e 1970 (BR- 153), segundo Lira (2011, p. 131), “foi o novo modelo de produção capitalista que se instalou na região através da “frente pioneira agrícola”, atraído pelos “incentivos” fiscais, propiciado pelos programas federais, encarregadas de executar o “desenvolvimento” da região”. Apesar de discordar da metodologia utilizada para esse fim o autor aponta que “o que tirou, de um profundo isolamento, a região hoje conhecida como “Amazônia Tocantinense”, foi o advento da BR-153, a construção de Brasília e a Ponte sobre o rio Tocantins, em Porto Nacional (1979) ”. (LIRA, 2011, P. 132).

Segundo Reis (2011, p.71), “em 1972, o projeto de redivisão territorial da Amazônia Legal e de criação do Estado do Tocantins foi apresentado por Siqueira Campos, então deputado federal. Dois anos mais tarde foi apresentado o projeto de lei complementar nº187 também de Criação do Estado”. A autora explicou que o “projeto foi duas vezes vetado pelo Presidente da República José Sarney, em 3 de abril de 1985 e em 9 de dezembro de 1985, alegando

agravamento das diferenças entre as duas regiões a serem desmembradas e achou importante a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, instância competente para tratar desse tema. Mais uma vez o deputado Siqueira Campos entrega ao deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, a fusão de emendas, criando o Estado do Tocantins, dessa vez votada e aprovada”. A esse respeito Lira teceu as seguintes considerações.

Embora sabendo que o Estado do Tocantins foi transformado em bandeira e que muitos políticos se aproveitaram dela para se eleger, não cabe aqui para negar o esforço político de alguns parlamentares em prol da criação do Estado do Tocantins, dentre eles destaco, com grande vantagem, o então deputado federal Siqueira Campos, o qual apresentou vários projetos na Assembleia Constituinte, visando a criação de novos estados, sendo em 1972, quando era presidente da comissão da Amazônia, em 1974, através de emenda a LC nº 1, dispondo sobre criação de Estados e Territórios, propondo a criação do Estado do Tocantins, em 1978, Siqueira Campos, Raimundo Marinho e Mário Cavalcante, elaboraram um projeto de LC, que recebeu o nº 187, criando o Estado do Tocantins e outras providências. A batalha foi grande, no plenário da Câmara Federal, o deputado Siqueira Campos fez todo tipo de aliança em busca de consenso para aprovar emendas e projetos relacionados à criação do Estado do Tocantins, porém, essas tentativas eram barradas em esferas fora do alcance dos agentes defensores das ideias. As punições mais traumáticas que o projeto de criação do Estado do Tocantins receberam, foi os vetos do então Presidente da República, José Sarney, que por questões pessoais, divulgadas como questões econômicas, vetou o projeto duas vezes consecutivas em 1983 e 1984. (LIRA, 2011, P. 117).

Nesse mesmo contexto, Oliveira (2012, p. 57), explicou que “os movimentos interligados à idealidade da divisão territorial difundida por parcela das elites regionais visavam à transformação de territórios vazios em espaços urbanos numa perspectiva de desenvolvimento social acoplada a interesses internos e externos de investidores e políticos”. Com a promulgação da nova Constituição, em 27 de julho de 1988, o tão sonhado Estado do Tocantins é criado, pelo artigo 13 das disposições constitucionais transitórias. (LIRA, 2011, P. 119).

“É criado o Estado do Tocantins pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no parágrafo 32, mas não antes de 1º de janeiro de 1989”. (CF, 1988).

Segundo Martins (2012, p. 26), “politicamente somos de vocação liberal, mas de um liberalismo fundado nas tradições do pessoal, e do clientelismo político e seus opostos”. É nesse sentido, que Lira (2011, p. 119), afirmou que o Estado do Tocantins durante sua história de emancipação, foi sempre “mal-entendido” pelos governos brasileiros, todos os “erros” constitucionais foram cometidos contra sua criação, e mesmo depois de criado, teve que recorrer à jurisprudência para evitar mais um erro constitucional contra sua criação, o plebiscito.

O fato de o Tocantins não ter seguido a lógica de primeiro existir como território, para depois se transformar em Estado debitou ao autor da proposta de divisão territorial de Goiás uma autoridade de fato. Por isso, a primeira eleição de governador foi o marco decisivo para a implantação do Estado. Nesses termos, o primeiro governador conseguiu eleger uma significativa maioria de deputados. Com essa maioria, instituiu-se uma gestão independente por não ter uma oposição que oferecesse resistências aos seus projetos de governabilidade. Assim, Siqueira Campos conseguiu aprovar todas as matérias de seu interesse, inclusive o projeto de criação de Palmas. (OLIVEIRA, 2012, P. 82-83).

Diante do que foi exposto, analisando o espaço temporal, foi possível entender que uma longa trajetória de lutas e discussões foram de extrema importância para a consolidação da divisão do norte goiano e emancipação do estado do Tocantins. Como afirmou Lira (2011, p. 119), “o estado do Tocantins é resultado da luta do povo que sempre habitava as terras banhadas pelas águas dos rios Tocantins e Araguaia”. Assim “a jurisprudência que, de certa forma contribuiu na formação do conjunto de fatores resultantes na sua emancipação, foi de grande importância e serviu para acrescentar e não para substituir, superar ou negar a histórica e centenária luta dos cidadãos tocantinenses pela autonomia do seu torrão natal”.

É importante ressaltar também que o processo de ocupação da Amazônia brasileira, mais especificamente na década de 1970, pelo governo Militar, acelerou o processo de povoamento e urbanização na região Norte. “Fatores como o mercado industrializado e a construção da BR 153 transformaram “radicalmente a forma de povoamento do estado de Goiás, que antes seguia o círculo da mineração e agora sendo determinado pelas frentes de expansão que se instalaram nas terras de Goiás em detrimento da industrialização e do capitalismo concorrencial que se desenvolvia no Centro-Sul do Brasil”. (LIRA 2011).

A inserção do Centro-Oeste, especificamente das terras do Centro-Sul do Estado de Goiás no mercado econômico brasileiro, abastecendo de produtos agropastoris a região Centro-Sul do País, que estava sofrendo o processo de industrialização é que acontece a mudança no processo de urbanização em Goiás, substituindo-se o modelo histórico-tradicional, pelo modelo capitalista-moderno. Com o avanço da frente de expansão sobre o Sul de Goiás, aconteceram alguns fatores que contribuíram para que fossem criadas as condições, embora às vezes contraditórias, que favoreceram à emancipação definitiva do Estado do Tocantins e consecutivamente a construção de Palmas, sua respectiva capital definitiva. (IDEM).

A respeito do processo de construção e produção do espaço urbano de Palmas será abordado na seção 04, antes abordaremos as reformas urbanas e inserção das políticas de habitação social no Brasil.

SEÇÃO 03: POLÍTICAS PÚBLICAS E REFORMAS URBANAS NO BRASIL

3.1. As Políticas urbanas de Vargas a Goulart

Toda criação de objetos responde a condições sociais e técnicas presentes num dado momento histórico. Sua reprodução também obedece a condições sociais. (Santos, 2006, p. 43).

Historicamente os problemas com habitação no Brasil foram relegados até 1930, o país permanecia agrário exportador, a década de 1930, conhecida como Estado Novo ficou marcada como o período de evolução da indústria e a intensificação do trabalho no país. Esse processo corroborou com o agravamento da questão habitacional, as intervenções ainda se davam através das práticas higienistas, a ação do Estado era disciplinadora nas áreas edificações urbanas, exacerbando os desequilíbrios que a cidade moderna gerava, como a incorporação de novas áreas e expansão das cidades.

Assim a evolução da indústria e participação dos serviços no Brasil acelerou o processo de urbanização, contribuindo com o surgimento de novos tipos de habitação para os trabalhadores que até então habitava em cortiços, as habitações coletivas que abrigavam a classe trabalhadora pauperizada que vivia em péssimas condições socioespaciais. “ A escolha da habitação como eixo da política urbana, deveu-se à tentativa de diminuir as tensões nas áreas urbanas”. (RODRIGUES, 1990, P. 57).

O Estado populista sob o comando de Getúlio Vargas, implanta a política pública de habitação para a classe trabalhadora com a produção de conjuntos de habitação social. Segundo Nogueira (2006, p. 376), “entende-se como conjuntos de habitação social os conjuntos habitacionais promovidos direta ou indiretamente pelo Estado com a intenção formal de corrigir situações de extrema carência habitacional que atingem as cidades”.

No que tange às reformas urbanas no Brasil, entre os séculos XIX e XX, foram realizadas duas grandes reformas. Santos (2016, p. 2), explica que “a reforma urbana é um procedimento de caráter político, econômico e social não recente. Entretanto, toma dimensões consideráveis no século XVIII com a famosa Reforma de Paris”. “O referido autor esclarece que “as reformas urbanas realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno, com as obras de saneamento básico para eliminação das epidemias, do déficit habitacional e ao mesmo tempo em que se

promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista”.

Segundo Milton Santos (2013, p. 30), “a partir de 1930, “novas condições políticas e organizacionais permitem que a industrialização conheça, de um lado uma nova impulsão, vinda do poder público e, de outro comece a permitir que o mercado interno ganhe papel, que se mostrará crescente, na elaboração, para o país de nova lógica econômica e territorial”.

Rodrigues (1990, p. 55), aponta que no final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras apresentavam um padrão concentrado, com a maioria dos trabalhadores morando em cortiços. Nesse mesmo aspecto, conforme Maricato (2013a, p. 17), “a partir desse momento o Estado passou a investir decididamente em infraestrutura de desenvolvimento industrial no Brasil visando a substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos”.

Ainda, segundo Maricato (2013a, p. 17) “essa ambiguidade entre ruptura e continuidade, verificada em todos os principais momentos de mudanças na sociedade brasileira, marcará o processo de urbanização”. É a partir desse contexto, a intensificação da indústria e o crescimento da urbanização que surgem as desigualdades socioespaciais nas cidades nas cidades brasileiras.

Conforme Vesentini (1987, p.43), a construção do espaço como se vê, não é apenas algo engendrado pela evolução do capitalismo, existente fora da teoria; ela é igualmente fruto de inquietações intelectuais, de interrogações inseparáveis de determinadas condições sociais histórias”.

Embora que com um caráter de controle social Getúlio Vargas usando o argumento da importância da habitação para o trabalhador deu novo sentido para a habitação. Conforme Bonduki (2014, p. 41), “o período de Vargas marca a habitação social no Brasil. Com a Revolução de 1930, ocorre uma profunda transformação no Estado brasileiro, que abandona o liberalismo e passa a interferir em todos os aspectos da vida econômica do país”. As medidas tomadas pelo então presidente foram:

No mercado habitacional, o governo agiu regulamentando as relações entre os locadores e inquilinos, passando a produzir ele próprio a moradia do trabalhador, através de autarquias estatais, e dando segurança jurídica aos adquirentes de lotes para estimular a difusão da casa própria. Marcos institucionais dessa intervenção foram o Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, que congelou os aluguéis, o Decreto-Lei n. 58/1938, que regulamentou a venda de lotes a prestação, a criação das carteiras

prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões –IAPs (...). E a criação da Fundação Casa Popular, em 1946, órgão pioneiro, destinado exclusivamente a enfrentar o problema da moradia. (BONDUKI 2014, P. 41).

Conforme Rodrigues (1990), na década de 30, Estado assumiu a responsabilidade da produção e da oferta de casas populares, com a criação das carteiras prediais dos Institutos de aposentadoria e pensões (IAPs). Até este período a intervenção era indireta com medidas de incentivo à produção de casas higiênicas e de restrição aos cortiços⁶.

Para Gottdiener (1993, p.148), o papel do Estado nesse processo é contraditório, uma vez que, de um lado, precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca – isto é, de espaço social em espaço abstrato. De outro, suas intervenções são explicitadas pela relação de dominação.

Nesse sentido, a implementação da política urbana pelo Estado nasce com o intuito de atenuar o déficit habitacional bem como incentivar a migração dos trabalhadores do campo para a cidade em busca de emprego, uma vez que a construção civil utiliza mão – de-obra em larga escala. A respeito da atuação do Estado no espaço urbano brasileiro, Maricato entende da seguinte maneira.

O Estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço. Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público [...] ele acaba desviando para esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão davam preferência a outras localizações. (MARICATO, 1982, P. 34).

Nesse contexto, os Institutos de Aposentadoria e Pensões, segundo Rodrigues (1990), “eram organizados por categorias, construía conjuntos e financiavam moradias isoladas aos seus associados. Entre 1937 a 1964 foram construídos 279 conjuntos, no total de 47.789 moradias e financiadas 72.236 habitações. Embora os números sejam modestos, demonstram

⁶ O cortiço é a longa fila de cômodos geminados, que dão para o pátio ou corredor comum e que tem banheiro, cozinha e tanque coletivos. Alta intensidade de vida social em espaço exíguo. Nele se misturam trabalhadores e vagabundos, famílias e solteiros, negros, brancos e mulatos nascidos no Brasil, bem como portugueses, espanhóis e italianos. O palacete é a casa unifamiliar-tesouro: um espaço para cada atividade, a privacidade e seletividade sociais garantidas por uma sucessão de paredes e muros, os bens acumulados em exposição. Pouca intensidade de vida social, nenhuma mistura em grandes espaços. Para o palacete, a ordem reinante no cortiço, a forma de organização específica ali existente é desordem, caos, promiscuidade indesejável e malsã. Ele é sua antiimagem, seu não-espelho ameaçador, um espaço não facilmente decifrável que amedronta quem o vê de fora, desconhecendo seus códigos. (ROLNIK, 1988, P. 2).

uma nova forma de atuação do Estado, ou seja, como o Estado interfere diretamente na produção de habitação”.

A criação dos IAPs, na década de 1930, representou uma verdadeira estatização da previdência social no Brasil. Limitados aos trabalhadores assalariados, com carteira assinada, vinculados ao ministério do trabalho, indústria e comércio, eram, no linguajar varguista, um mecanismo de “proteção aos trabalhadores” ao mesmo tempo que concentravam nas mãos do governo federal, os volumosos recursos dos fundos previdenciários, resultante da contribuição de trabalhadores e patrões, descontada na folha de pagamento dos associados (BONDUKI, 2014, P. 46).

Frente ao exposto, é possível entender que tal alternativa de produção de moradia popular, na verdade favorecia mais a iniciativa privada do que o trabalhador, uma vez que a modalidade de produção de moradia estava baseada na produção rentista, em que a rentabilidade era mais importante do que o atendimento habitacional.

Segundo Harvey (2014, p. 102), a ilusão de que o capital pode “valorizar a si mesmo por seus próprios poderes” é autoperpetuadora e autossuficiente, pelo menos por algum tempo. Nesse sentido no que tange as aplicações na produção de moradias para associados, dos IPAs, Bonduki (2014), explicou que não alcançaram a rentabilidade esperada, tendo como consequência uma forte paralização entre os defensores do investimento em habitação social.

Os investimentos em inversões imobiliárias rentáveis, previsto sobretudo, nos planos C e D (terrenos, imóveis para renda, financiamento de condomínios de luxo, habitação para elite das categorias profissionais etc.), era bem visto pelos técnicos atuantes dos IAPs, ao passo que os investimentos referentes à habitação social destinada aos associados, fundamentalmente os planos A e B (construção de conjuntos residenciais e financiamento para compra ou construção da casa própria), eram entendidas como sacrifício, principalmente a partir do momento em que o congelamento dos aluguéis tornou-se uma política permanente. Com todas essas limitações, é indiscutível a importância da produção de financiamento habitacional realizados pelos IAPs nos planos A e B, que no total alcançaram cerca de 127 mil unidades. (BONDUKI, 2014, P. 47).

Conforme Rodrigues, (1990, p. 56), “o agravamento progressivo das condições habitacionais dos centros urbanos fez com que os trabalhadores se dirigissem ao Estado para que este atendesse suas reivindicações”. A referida autora explicou que “os institutos de previdência indicados como vias institucionais responsáveis pelo atendimento das necessidades dos trabalhadores na questão do consumo, assumiram esta atribuição, num governo que buscava legitimidade”.

Conforme Bonduki (2014), apesar de tantas limitações a produção de financiamento habitacional pelos IPAs, tiveram grande importância que no total alcançaram cerca de 127 mil

unidades. Entre 1940 e 1950, “a ausência de uma estratégia geral, em nível nacional, para enfrentar a questão habitacional, que envolvesse fontes permanentes e estáveis de recursos, foi um obstáculo central que limitou, em vários aspectos o avanço das ações inovadoras realizadas no período”.

As contradições do espaço segundo Lefebvre (2016, p. 113), as envolvem, as elevam a um grau superior, reproduzindo-as e ampliando-as(...). O espaço é conhecido, reconhecido, explorado, balizado, elaborado a escalas colossais, enquanto conjunto que engloba a Terra e quase o sistema solar.

Em se tratando de habitação no Brasil, “no final do Estado Novo, a proposta de unificação dos institutos de previdência em um único órgão, o Instituto de Seguridade Social Brasileiro- ISSB, e a criação de uma nova instituição voltada especificamente para implementar uma política de carácter universalista, ” a atuação dos seguimentos para dar continuidade à política habitacional foi a instituição da “ Fundação Casa Popular – FCP, primeiro órgão com competência específica na área do desenvolvimento habitacional e urbano, nasceu esvaziada, foi concebida por técnicos do Ministério do Trabalho, adeptos das doutrinas sociais da Igreja e defendiam uma maior intervenção do Estado na habitação foi institucionalizada em 1946, no início do governo Dutra”. (BONDUKI 2014, P. 48).

Em 1946 é criada a Fundação Casa Popular, primeiro órgão de âmbito nacional, já que os IAPs atendiam apenas os seus associados. (Rodrigues 1990, p. 56). Nesse sentido, pode-se afirmar que é somente com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, que se institucionaliza a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda. (Azevedo, 1988, p. 108).

Assim, a política habitacional que teve início da década de 1930 ficou inerte por um longo período, no segundo mandato de Vargas entre 1951-1954, as alternativas para enfrentar o problema habitacional do país não tiveram sucesso, a profunda crise política naquele período levou Getúlio Vargas ao suicídio em 1954.

Nesse aspecto, os estudo de Bonduki (2014), apontam que enquanto a inércia e a inoperância prevaleciam nas ações estatais voltadas para a cidade e a habitação, a partir de 1956, a política de desenvolvimento nacional, reforçada pelo Plano de Metas -50 anos em 5-impulsionada pelo governo de Juscelino Kubitschek, estimulou a industrialização e a migração campo-cidade, num contexto de euforia desenvolvimentista, a questão urbana se agravou ainda mais sobretudo nos grandes centros urbanos com o processo migratório.

No governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), o Plano de Metas definia como objetivo promoção do desenvolvimento econômico calcado na indústria automobilística sem nenhum vínculo com as políticas sociais. Em um processo de depressão, expande-se a malha rodoviária, como a Belém-Brasília, ao longo da qual se implantam ou se expandem centros urbanos. (...). Ampliam-se a produção e a reprodução urbanas em todo território nacional. Para Criação de Brasília cria-se, em 1996, a companhia urbanizadora da Nova Capital, a Novacap. (RODRIGUES, 2014, 28).

Na concepção de Castells, (2021, p.224), “a questão da moradia é primordialmente a de sua crise. (...). Trata-se de uma defasagem necessária entre as necessidades, socialmente definidas, da habitação e a produção de moradias e de equipamentos residenciais”. Desta maneira, em se tratando desse processo no Brasil, “no curto governo de Jânio Quadros (1961), foi elaborada uma consistente crítica à FCP, tendo sido proposta a criação em outras bases, do Instituto Brasileiro de Habitação – IAB, tinha por meta produzir cem mil moradias. Embora a proposta tenha se transformado em projeto não foi em frente com a renúncia do presidente”. (Bonduki, 2014).

Posteriormente, o governo de João Goulart que tem início em 1960 que antecedeu o golpe militar, as propostas de mudanças estruturais relacionadas com as reformas de base, não viabilizaram. Segundo Santos (2016, p. 3), “os segmentos progressistas da sociedade demandavam propostas estruturais na questão fundiária onde o principal objetivo era a realização de amplas reformas como a urbana e a agrária”.

“Os conflitos ideológicos e a luta pela reforma de base levaram Goulart tomar algumas medidas de alcance popular na área de moradia como o tabelamento dos aluguéis, tabelamento dos materiais de construção e a instituição da requisição dos serviços habitacionais, o presidente parecia ter acordado para a importância da questão habitacional em um país que se urbanizava intensamente sem contar com uma estratégia para enfrentar o problema”. “Em seguida 1963, uma proposta de reforma urbana foi inicialmente formulada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, contudo o golpe militar de 1964 inviabiliza a realização destas reformas”. (BONDUKI, 2014; SANTOS, 2016).

Para Bonduki (2014, p. 56), “a ação realizada entre a Revolução de 1930 e o golpe militar de 1964, introduziu no Brasil novos conceitos urbanísticos, inovações no processo de produção da habitação e a noção de que esse problema era uma questão de política pública”. Assim os argumentos expostos pelos autores a respeito o panorama brasileiro em relação à política urbana para habitação social, revelam que a produção de moradia para a classe popular

é muito desigual, e que existe uma grande heterogeneidade entre o que cada governo no período analisado realizou.

A fragmentação governamental/institucional e a ausência de uma verdadeira política habitacional impediram que se desenvolvesse uma verdadeira reforma urbana com inclusão de moradia de qualidade para as classes populares, alguns avanços foram realizados, porém insuficientes.

3.2. O BNH e os Governos Militares

Na década de 1960, a crise urbana habitacional decorrente da acelerada urbanização do país a casa própria tornou-se uma ideologia, o Estado brasileiro transforma a estabilidade do emprego na possibilidade de compra de uma casa. Conforme Rodrigues (1990, p. 57), “em 1964, é instituído o Banco Nacional de Habitação - BNH, e o Sistema Federal de Habitação – SFH com objetivos de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de habitações populares”.

Tanto os IAPs como a FCP foram extintos e, em 1966, vincula -se os recursos para o BNH aos obtidos com a criação do Fundo de Garantia FGTS.

A política implantada na década de 60 do século XX influenciou o objeto e o objetivo da organização dos trabalhadores em relação à moradia. Sindicatos se organizaram para buscar formas de ter acesso aos recursos dos fundos. As manifestações que visavam tornar aluguéis compatíveis com os salários passaram a ter como ênfase obter a casa própria. Deslocou-se a estabilidade no emprego, garantia de sobrevivência da classe trabalhadora, para uma suposta estabilidade do mundo do viver. (Rodrigues, 2011, p. 16).

Bonduki (2014, P. 63), aponta que pouco após o golpe militar, a Fundação Casa Popular foi transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhau, voltado para a formulação da política urbana e habitacional, além de difundir uma mentalidade de planejamento urbano nas administrações principais.

Nesse sentido, conforme Castells, (2021, p. 184), “o espaço urbano é estruturado, quer dizer, ele não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo, de cada período da organização social”. Nesse contexto, a política urbana no Brasil, segundo Rodrigues (1990), “assume um modelo empresarial, num momento que é crucial para um novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais, resolvendo a questão da moradia, e em 1964 cria-se o Banco nacional de Moradia –BNH como gestor financeiro do Fundo de Garantia por tempo de serviço- FGTS”.

Segundo Santos (1999, p. 10), “a situação do setor habitacional brasileiro no período imediatamente anterior à entrada em funcionamento do SFH era das mais graves”. Bonduki entende esse período da seguinte maneira.

(...). Foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil –, que transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares. Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estrutura com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. (Bonduki, 2008, P. 73).

Para Rodrigues (2011, p. 63), “a criação do BNH em 1964 e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH – em 1966 estabeleceram as características da política urbana que permanecem até a atualidade, apesar de modificações na forma”.

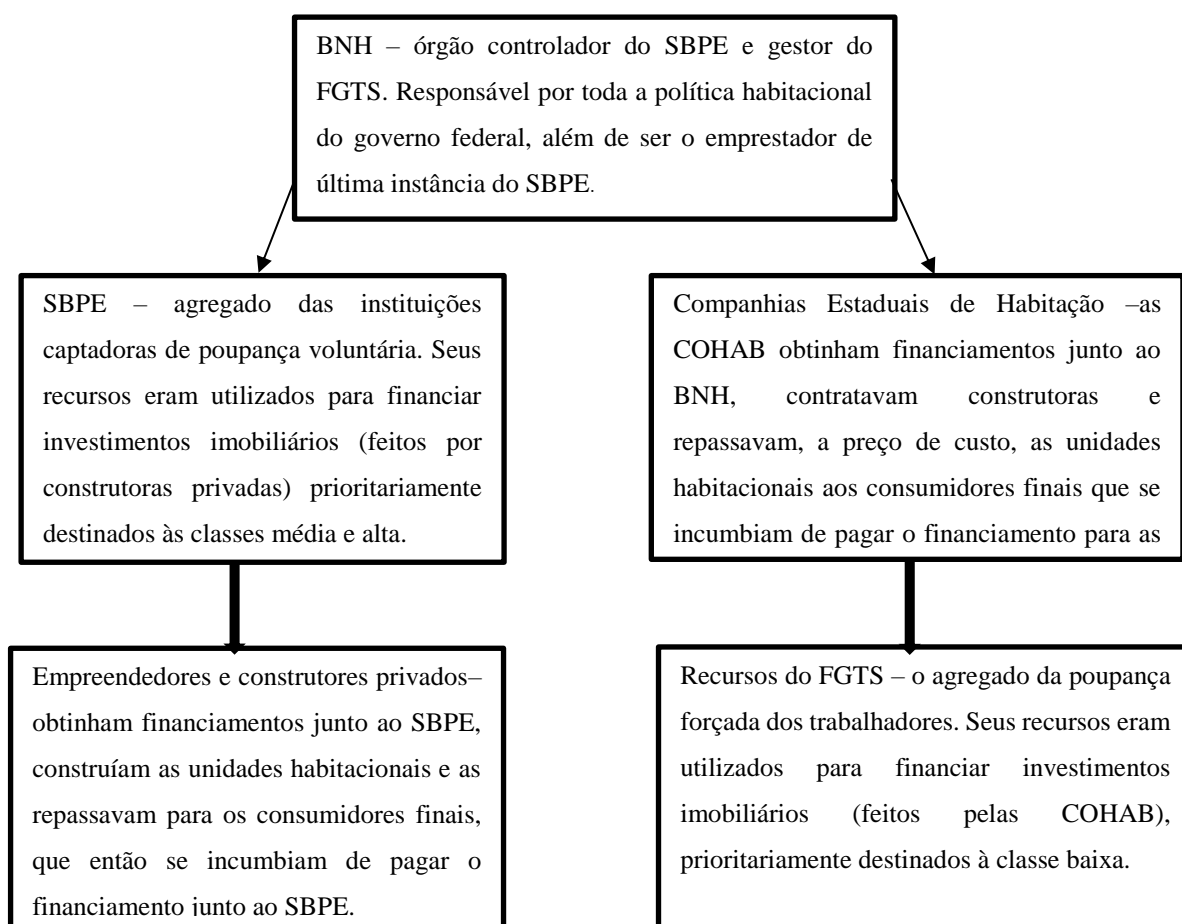
A política implementada no período da ditadura militar alterou as relações de trabalho, deslocou o mundo do trabalho para o do viver, utilizando recursos provenientes da alteração das relações do mundo do trabalho para investir no urbano, promovendo assim a *socialização capitalista da exploração da força de trabalho*. As alterações nas relações de trabalho, com a criação do FGTS, propiciaram ao governo obter grande volume de recursos, tornando o BNH o 2º maior banco brasileiro. (RODRIGUES, IDEM, IBIDEM. Grifos da autora).

Santos (1999), descreveu que a estrutura do BNH estava baseada nas duas principais fontes de recursos: “o SBPE e o BNH-FGTS. No primeiro caso, os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de *agentes financeiros* do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas

um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários”.

“Já a arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada “prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas) ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais”. (SANTOS, 1999, P. 11). A **figura 03**, descreve a estrutura institucional dos primeiros anos do BNH.

Figura 03: Estrutura Institucional dos primeiros anos do BNH



Fonte: Santos, 1999. Adaptação: autora -2023.

Quanto ao financiamento Rodrigues explicou que “há um agente específico para cada um dos seguimentos no mercado definido pelo BNH”. As classes populares segundo a autora, “inicialmente pretendia alcançar as famílias com renda mensal de um a três salários mínimos,

posteriormente ampliado para cinco, os agentes são as COHABs, que podem ser estaduais ou municipais”. A autora esclareceu que são “os chamados mercado econômico, que são encarregados a princípio, da construção de moradias para mutuários(...). Têm nas Cooperativas Habitacionais – INCOOPs – formadas basicamente de categorias profissionais os interlocutores principais junto ao BNH”. (RODRIGUES, 1990, 58).

Segundo Milton Santos (2021, p. 173), “o espaço é testemunho; ele testemunha um momento de um modo de produção pela memória do espaço construído, das coisas fixadas na paisagem criada”. Para o autor, “o espaço é uma forma, durável, que não se desfaz paralelamente à mudança de processos; ao contrário, alguns processos se adaptam às formas preexistentes enquanto outros criam novas formas para se inserir dentro delas”.

Neste aspecto, o Estado brasileiro, conforme Rodrigues (2011, p. 13), “transforma a estabilidade no emprego na possibilidade de compra de uma casa. Em 1964, cria o BNH, com o objetivo de produzir moradias para os trabalhadores e de investir no padrão de urbanização e, em 1966, vincula os recursos para o BNH aos obtidos com a criação do FGTS”. A autora explicou que “para atender aos objetivos de produzir moradias e investir na modernização do urbano, utilizam-se os recursos advindos da alteração da estabilidade do trabalhador”.

Nesse sentido, a respeito da forma de atuação do BNH como política habitacional no Brasil, Maricato teceu considerações importantes, apontando algumas fragilidades:

A intervenção do estado na política habitacional brasileira ocupou os espaços existentes, de modo a definir não apenas a política institucional dos setores ligados diretamente ao Sistema Financeiro da Habitação –SFH, mas também parte do que podemos chamar de provisão informal de habitações, onde situamos a autoconstrução, a favela, o loteamento clandestino etc. Não há praticamente subsídio à habitação proletária a forma dominante (oficial) de provisão de habitação no Brasil é a casa própria. (MARICATO 1997, P. 29).

Nessa mesma perspectiva, uma das fragilidades do BNH, apontada por Rodrigues (1990, p. 58- 59), é que “na faixa de interesse social – COHABs e INCOOPs, os programas se desdobraram com construções de conjuntos habitacionais (casas, térreas, sobrados e apartamentos), financiamento de material de construção para edificação ou reformas(...)”.

Além disso, conforme Marguti (2018, p. 119), “outra característica da produção habitacional promovida pelo BNH está na localização dos empreendimentos, em geral implementados nas periferias das grandes cidades, distantes da infraestrutura urbana implantada, reforçando a desigualdade social por meio da exclusão territorial e do cerceamento do direito à cidade”. Para Bonduki (2008, p. 74), “dentre os erros praticados se destaca a opção

por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas”.

Na concepção de Vasconcelos (1988, p. 112), “a realidade encarregou-se de mostrar que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmoniosos, nem coerentes entre si”. Segundo o autor, “ainda que os objetivos sociais tivessem paulatinamente perdido a amplitude e a importância, devido à sua incompatibilidade com a lógica financeira do BNH”. “Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX”. (Bonduki, 2008, p.73).

O momento de glória do SFH no Brasil ocorreu desde sua estruturação em 1968 até 1980, quando entrou em profunda crise econômica com toda economia do país.

A prioridade da política habitacional se desloca no correr do tempo: nos primeiros anos, os investimentos privilegiam as classes populares, sem dúvida na tentativa de legitimar o novo regime. Porém no período de 1970 a 1975 o segmento popular passa para segundo plano, voltando a tornar-se prioritário em 1975 (...). No final da década mais especificamente na de 80, os recursos tornaram-se escassos, relacionados à crise econômica. Discute – se a crise ou a falência do BNH em 1986 este é extinto e suas atribuições e recursos passam para a Caixa Econômica Federal. (...). (RODRIGUES 1990, P. 59).

A produção habitacional como mercadoria sob o modo capitalista de produção contribuiu para a decadência da política habitacional do BNH. “O sucesso do SFH no Brasil desde sua estruturação em 1968 até 1980, quando entra em uma profunda crise em consequência com toda economia do país, se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada nos moldes estritamente capitalista”. (MARICATTO, 1987, P. 29-30).

Mas uma análise crítica mostra que um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (BONDUKI, 2008, P. 74).

Segundo Vasconcelos (1988, p.113), “no regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política”. Para ele, “a influência da conjuntura política não foi direta, mas se materializou através das respostas dadas às crises enfrentadas pelo BNH, decorrentes, principalmente, de políticas econômicas globais que penalizavam as clientelas real e potencial do Banco”.

Para Bonduki (2008, p.74) “a estratégia implementada pelo BNH beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas, mas contribuiu pouco para enfrentar o problema que o órgão se propunha a resolver”. “Na política habitacional BNH/SFH não estava previsto o subsídio ao consumo, e assim a produção nas regras do mercado só logrou se expandir para os setores de renda média, tendo fracassado as primeiras tentativas dessas políticas em atender à demanda oriunda da população pobre”. (Nogueira, 2006, p. 377).

Segundo Rolnik (2015, p. 282), “o lançamento do BNH foi fruto da coalizão de interesses empresariais, particularmente ligados à indústria da construção civil, que, a partir do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais- Ipes⁷”. Assim, conforme a autora, desde a criação do BNH até nossos dias, estabelece-se um campo de convergência e conflitos entre a política, a ideologia política e a indústria da construção civil”

Segundo Santos (2021, p. 174), quando um novo momento do modo de produção chega para substituir o que termina ele encontra no mesmo lugar de sua determinação espacial formas preexistentes às quais ele deve adaptar-se para poder determinar-se. Nesse aspecto, a política habitacional do BNH, conforme Rodrigues (1990, p.59), “a prioridade da política habitacional se desloca com o passar do tempo: nos primeiros anos, os investimentos privilegiam as classes populares, sem dúvida na tentativa de legitimar o novo regime. No período de 1970 a 1975 o segmento passa para segundo plano, voltando a tornar-se prioritário em 1975”.

Conforme Rodrigues (1990), “com atuações esparsas e diferentes de uma cidade para outra ganham uma certa homogeneidade quando em maio de 1980, o BNH define nova atuação

⁷ O Ipes- foi uma instituição criada em 1961, por empresários e doações do governo norte-americano para formular uma contraofensiva política à ascensão de João Goulart-, articulou-se à União Democrática Nacional – UND e ao lacerdismo. Antes do golpe militar e no âmbito de sua campanha presidencial. Lacerda, já havia anunciado o compromisso público de instituir um Banco Nacional de Habitação Popular, visando à construção de milhões de casas populares no Brasil inteiro para de cada trabalhador um proprietário e dar às classes médias um lugar ao sol. (ROLNIK, 2015, P. 282).

em favelas através do Programa de Erradicação da Sub-Habitação – PROMORAR”. Segundo a autora, “um programa de emergência para agir especificamente em favelas, mocambos e palafitas, recuperando-as e constituindo habitações, provendo as áreas de infraestrutura e de equipamentos e promovendo o financiamento para a aquisição do lote e da casa”.

Os aspectos acima, apontam a contribuição do BNH como política habitacional, ainda que de forma fragmentada acumulou grande experiência na área, financiando a maior produção habitacional da história do país. Todavia a ausência de estratégias “a crise de inadimplência do início dos anos 80, levou a uma redução das aplicações em habitação para recompor os fundos do SFH. A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. A partir de 1983 é visível a queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE”. (BONDUKI 2008, P. 75).

No mesmo contexto Rodrigues (1990), aponta que “no final da década de 1970, mas principalmente na de 1980, os recursos tornam-se mais escassos, relacionados à crise econômica, o desemprego diminui o recolhimento do FGTS e os depósitos em poupança, e aumenta a retirada do FGTS à medida que aumenta o desemprego. Consequentemente aumenta a inadimplência”.

Em 1986, o BNH foi extinto e suas atribuições de recursos passa para a Caixa Econômica Federal. “Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohab’s, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências”. “Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. A Caixa Econômica Federal – um banco de primeira linha – tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo precariamente algumas das atribuições, pessoal e acervo do agora antigo BNH”. (RODRIGUES, 1990; BONDUKI, 2008).

Além da crise de liquidez frente ao quadro inflacionário, de recessão e de aumento da inadimplência, que gerou um rombo nas contas do banco, pesou também para sua extinção a ruptura da coalização de interesses empresariais e políticos que se articularam para sua criação, em um quadro mais geral de crise do regime ditatorial e de sua base de sustentação econômica e política. (ROLNIK, 2015, P. 286).

Conforme Bonduki (2008), “o período pós- BNH na década de 1980, abriu-se uma nova fase na política habitacional, fase pode ser caracterizada como um período de transição, momento em que deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação”. Após 22 anos, o BNH deixa um grande déficit habitacional e uma carência de recursos para poder produzir novas unidades. Rodrigues (1990, p. 61).

Raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal acentuamento da centralização dos recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o regime militar, 1964 até seus últimos anos, 1982 a 1985. (Maricato, 1987, p. 31).

De acordo com Maricato (2015, p. 30), “Um vigoroso Movimento Social pela Reforma Urbana recuperou as propostas elaboradas na década de 1960, no contexto das lutas revolucionárias latino-americanas. Tratava-se de construir a ponte com uma agenda que a ditadura havia interrompido a partir de 1964”. Conforme a autora, “na década de 1960, o Brasil tinha 44,67% da população nas cidades. Em 1980, á eram 67,59%. Houve um acréscimo de cerca de 50 milhões de pessoas nas cidades, e os problemas urbanos se aprofundaram”.

Frente ao exposto, pode-se ressaltar que a extinção do BNH, agravou, os desafios e acentuou-se o crescimento das cidades brasileiras fora dos padrões legais. Assim surgem novos paradigmas em relação às políticas urbanas e habitacionais, baseadas em princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna e a gestão democrática da cidade, articulados por um amplo movimento social formado por diversas organizações da sociedade e mobilizações que através de uma longa série de eventos foi acumulando ao longo do período experiências concretas na perspectiva de garantir os direitos urbanos.

No ano de 1988, a aprovação pelo Congresso Nacional inseriu a habitação como um direito, pela primeira vez na história do país, a função social da cidade, e da propriedade urbana foi inserida na Constituição Federal, através dos artigos 182 e 183, esse marco foi resultado da luta dos movimentos populares urbanos que apresentaram no referido ano uma emenda popular para o Congresso Constituinte, institucionalizada através do Fórum Nacional pela Reforma Urbana apresentada em 1987. (BOUDUKI, 2014; RODRIGUES, 2013; MARICATO 2013).

3.3. A Constituição de 1988 e a criação do Estatuto das cidades

Cada atividade tem um lugar próprio no tempo e um lugar próprio no espaço. Essa ordem espaço-temporal não é aleatória, ela é o resultado das necessidades próprias à produção. Isso explica por que o uso do tempo e do espaço não é feito

jamais da mesma maneira, segundos lugares e os períodos históricos e segundo os lugares e muda, igualmente, com os tipos de produção. (SANTOS, 2021, 203).

As cidades brasileiras, são marcadas pelas grandes desigualdades socioespaciais, principalmente nas grandes cidades ao longo das décadas, principalmente as condições de vida dos mais pobres. Um dos problemas que mais se destacam é a falta de acesso à moradia digna para todos, um problema secular que vem se arrolando. Nas últimas décadas ocorreram avanços importantes que contribuiriam em termos da consolidação de uma agenda pública voltada para a questão habitacional e urbana.

Todavia a precariedade habitacional, para Cardoso e et al (2022, p. 60), “não se resume a um problema apenas conjuntural, que possa ser resolvido com ações pontuais promovidas por determinados governos”. Os autores explicam que “ela remete a questões estruturais que marcam a formação da sociedade brasileira, herdeira de um passado colonial, escravocrata e patrimonialista, ainda hoje sustentada por um regime de acumulação extremamente desigual, baseado na exploração e na exclusão”.

Conforme Villaça (1999, p. 177), “a partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos”. Para o autor, “esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado”.

Os avanços na política habitacional, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, segundo Rodrigues (2007), “estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; especialmente ao indicar o Plano Diretor como instrumento necessário ao planejamento e à expansão urbana; conceitua a função social da devida ocupação do solo urbano; e define a usucapião quando cabível”.

No final da década de 80 do século XX, com a instalação do Congresso Constituinte, agregaram-se movimentos na defesa de princípios e direitos fundamentais como educação, saúde, reforma agrária, ambiente saudável, água potável, energia elétrica, reforma urbana entre outros. Alguns pressupostos da Emenda pela Reforma Urbana constam da Constituição Brasileira, como a função social da propriedade e da cidade. Contudo, a função social da propriedade e da cidade foi postergada com a exigência de que a função social da cidade e da propriedade deveria constar do Plano Diretor obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. (RODRIGUES 2007, P. 83).

Conforme Alvarez (2011, p. 79), “além dos grandes projetos urbanos, ganharam importância, sobretudo a partir dos anos 1990, as políticas espaciais destinadas a minimizar a pobreza e a expandir as condições de infraestrutura e moradia nas cidades dos países periféricos”.

No campo da política urbana especificamente, segundo Rolnik (2015, p. 268), “a Constituição de 1988 reconheceu a função social da propriedade como um princípio bem como os direitos de ocupantes informais, o que criou uma base jurídica para efetivação do direito à cidade e a implementação da chamada reforma urbana”. Todavia, naquele momento, a autora explicou que “o cenário econômico global levou os governos nacionais na direção oposta. “Em vez de da expansão de políticas redistributiva, a ascensão do consenso neoliberal forçou os países a adotarem reformas fiscais ortodoxas(...), resultando em uma retratação generalizada dos gastos públicos no que diz respeito aos direitos sociais”.

Marguti (2018, p. 120), ressalta que “ainda que alguns programas tenham sido criados, a primeira metade da década de 1990 foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional”. Segundo a autora uma “lacuna que passou a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana”.

O crescimento da mobilização dos movimentos de moradias ampliou a pressão por uma maior participação dos municípios na questão da habitação, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e o responsável pelo equacionamento das demandas sociais, estando em contato direto com os problemas da população carente. (Bonduki, 2008, p. 77).

Em uma análise crítica Rodrigues (2011, p. 18), aponta que “embora a promessa da casa própria não tenha se concretizado, essa ideologia tornou-se dominante. É uma política que deslocou a centralidade do trabalho para a da moradia e provocou transformações na vida cotidiana”. Para a autora, “a imposição da ideologia da casa própria criou condições objetivas que estabeleceram as formas subjetivas de lutas dos trabalhadores, dos movimentos populares urbanos, com a ilusão de que a casa própria resolveria os problemas da sobrevivência”.

Segundo Castells a especificidade de um espaço urbano conota definição ideológica e concreta.

Colocar a especificidade de um *espaço* e em particular o “espaço urbano” equivale a pensar nas relações entre os elementos da estrutura social, no interior de uma *unidade* definida numa das instâncias da estrutura social. Mas concretamente, a delimitação de

“urbano” *conota* uma unidade definida seja na instância ideológica, seja na instância político-jurídica, seja na instância econômica. (CASTELLS 2021, P. 338. Grifos do autor.).

Nesse sentido, a respeito da política urbana no Brasil, de acordo com Marguti (2018, p. 120 e 121), “a partir de 1995, a intervenção do Estado na política habitacional passa a contar com objetivos e estratégias claramente delimitados, com pressupostos, diretrizes e princípios”. A autora esclarece que para tanto, “foi criada a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dando início à elaboração da política governamental na área da habitação, que, mais tarde, culminou na nova Política Nacional de Habitação – PNH”.

Segundo Azevedo (2007) nesse período foram implementados “os programas habitacionais federais, focado na urbanização de áreas precárias Pró-Moradia e Habitar-Brasil (Habitar-Brasil-BID, com destaque para a aprovação, através da Lei Federal 9.512 /97, denominado Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). ” Segundo o autor, “a maior novidade na área habitacional nos anos 1990, em moldes totalmente diferentes do SFH, criado junto com o extinto Banco Nacional da Habitação e que até hoje financia a maior parte dos programas existentes, por meio de recursos da caderneta de poupança e do FGTS”.

Bonduki considerou esse período como embrionário de uma nova postura na política urbana brasileira.

Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana. Esta postura diferenciava-se claramente do modelo que orientou a ação do BNH e com estes pressupostos emergem programas alternativos, como urbanização de favelas e assentamentos precários, construção de moradias novas por mutirão e autogestão, apoio à autoconstrução e intervenções em cortiços e em habitações nas áreas centrais. Emerge, assim, o embrião de uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional adotada por gestões municipais de vanguarda, que se tornaram referências nacionais para outros municípios e também para o próprio governo federal que, a partir de 1995, passa a ser administrado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. (BONDUKI, 2008, P.78).

Ainda conforme Bonduki (2008), “em 1996, a Secretaria de Política Urbana, divulgou o documento da Política Nacional de Habitação, realizado no contexto da preparação para a 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II”. O autor discorreu que “em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –,

programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um *mix* de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal”.

Para Santos (2014, p. 69), “a organização do espaço, isto é, o papel atribuído às diferentes entidades espaciais, seria desse modo, um resultado do desenvolvimento das primeiras forças produtivas (produção propriamente dita), das segundas forças produtivas (consumo) e das necessidades consequentes de circulação e distribuição”.

Nesse aspecto a respeito política urbana implantada no Brasil na década de 60 do século XX influenciou o objeto e o objetivo da organização dos trabalhadores em relação à moradia. Segundo Rodrigues (2008), “o direito à moradia, na Agenda Habitat II, assegura que todos têm direito de alugar, comprar ou construir uma moradia. Enfatiza a ação do Estado para garantir esse direito àqueles que não têm acesso ao mercado e para impedir também que moradores irregulares sejam despejados sem amparo”. Bem como o artigo 6º da Constituição “insere o direito à moradia como direito social juntamente com o direito à educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Para obter o direito à moradia, como expresso na Agenda Habitat II e no artigo 6º da Constituição brasileira, os movimentos populares urbanos têm se organizado para que o Estado urbanize favelas e loteamentos irregulares, implante infraestrutura de transportes coletivos, equipamentos de saúde, de educação e segurança, além, é evidente, de critérios de financiamento da casa própria. A busca para obter moradia, pela qualidade do lugar de morar, não representa defesa da propriedade capitalista, mas o direito de usufruto da e na cidade, ou seja, do valor de uso, ainda que dentro das normas do Estado capitalista. (ROFRIGUES, 2008, P. 17).

O sistema de cidades constitui o arcabouço econômico, político, institucional e sociocultural de um país (Santos, 2014, p. 68). Assim, em uma análise crítica Bonduki (2008) ressalta que “as alterações promovidas, na década de 1990, embora à primeira vista pudessem expressar uma renovação na maneira como a questão da habitação passou a ser tratada pelo governo federal, rompendo a rígida concepção herdada dos tempos do BNH, de fato não conseguiram alavancar uma nova política e acabaram por gerar um conjunto de efeitos perversos, do ponto de vista social, econômico e urbano.

Em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade, lei federal 10.257 como um instrumento de reforma urbana que regulamenta os artigos que trata da política urbana preconizada na Constituição Federal como um instrumento de reforma urbana que regulamenta os artigos que trata da política urbana. (ROLNIK, 2006).

O Estatuto, aprovado após um longo período de discussões no Congresso Nacional, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal no que tange às atribuições do Poder Público Municipal e ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e firmou-se com a finalidade de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. Em seu **artigo 4º** delimitou, os instrumentos da política urbana, citados 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). (BRASIL, 2001).

O Estatuto destaca a importância a função do Poder Municipal, como agente social organizador do espaço urbano e do plano diretor no planejamento das políticas urbanas, incluindo também a instituição de Zonas Especiais de Interesse social - ZEIS no Plano Diretor. Conforme Bonduki (2008, p. 81), “a aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação presidencial do Estatuto da cidade ao regulamentar a Constituição e criar a possibilidade de fazer valer a função social da propriedade”. Na concepção do referido autor. “ O Estatuto constitui um marco importante que fazia parte da proposta original do Projeto Moradia, como um componente indispensável para o equacionamento da questão habitacional no Brasil.

Parafraseando Ribeiro (2022, p.27-28), em relação aos sujeitos coletivos do direito à cidade, “a fragmentação e as alterações do tecido social decorrentes das múltiplas crises trouxeram dificuldades para os movimentos sociais urbanos e sua ação na esfera pública e lutas urbanas. E os sujeitos coletivos da Reforma Urbana e do Direito à Cidade incluem as formas tradicionais de associativismo (lutas por bem-estar urbano nos territórios) (...)”. Nos aspectos

socioeconômicos e políticos “a incorporação a um novo modo de acumulação tem como expressão a aceleração das transformações da economia política das cidades – operadas pelo avanço do rentismo e do extrativismo na acumulação urbana”.

O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades. (SAULE JUNIOR, 2001, P. 11).

Nesse aspecto, Rodrigues entende que a função social da cidade e da propriedade se refere, fundamentalmente, ao uso da terra urbana. Para a autora, “a função social da cidade, como expressa no Estatuto da Cidade, reconhece os direitos de ocupação, como a usucapião individual e coletivo, tenta impor limites à especulação imobiliária com alguns instrumentos e reafirma a propriedade da terra em outros”. Para a autora “a função social da cidade e da propriedade não se confunde com a utopia do direito à cidade, mas é um elemento constitutivo para a construção coletiva do direito à cidade”. (RODRIGUES, 2007, P. 83).

A ideologia da casa própria na modernidade contemporânea tornou-se como uma utopia em virtude de as políticas de estado voltadas para habitação social não suprirem as demandas exigidas pela vida urbana. “A produção do espaço urbano funda-se, assim, na contradição entre a produção social da cidade e sua apropriação privada. A existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca geram a luta pelo direito à cidade”. (CARLOS, 2021, P.95).

As necessidades de produção e realização da mais valia em escala ampliada, num processo de produção geral marcado pela divisão social e técnica do trabalho, pela especialização e complementaridade, e pela separação entre o local da produção e o do consumo, induziram ao processo de urbanização e à articulação cada vez maior entre os lugares, transformando as cidades já existentes, criando outras, estendendo o domínio dessas relações por um vasto tecido espacial, incorporando pessoas e valores à lógica da produção da mercadoria e do sentido de sua realização. (ALVAREZ, 2011, P.66).

Nesse aspecto, a casa própria, na concepção de Rolnik (1997, p. 205), “era a materialização da possibilidade de estabilidade e ascensão social que parecia como recompensa pelos anos de sacrifícios. Desta forma o trabalho e a política de amparo ao trabalhador seriam valorizados, e o perigo de convulsão social, afastado”. Porém a autora chama, atenção para o fato de que “a casa própria tinha também um profundo sentido micropolítico, ao garantir um

ambiente livre das patologias associadas com as moradias coletivas, o “lar” sadio, célula básica a partir da qual se constituiriam a sociedade e a nação”.

Retomando a sequência dos programas federais para habitação social no Brasil, Maricato (2015, p. 34), “aponta que os Movimentos pela Reforma Urbana conquistaram marcos importantes destacando –se um conjunto de leis, que a partir da Constituição Federal de 1988, aporta instrumentos jurídicos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) a mais importante delas”.

A criação do Ministério das Cidades MC em 2003 e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, que retomavam a política urbana agora de forma democrática; e a consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades e Conselho Nacional das Cidades. (MARICATO, 2015, P. 35).

Na concepção de Bonduki (2008, p. 98), “o Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas”. Assim, “coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades”. Para Rolnik, trata-se de um importante avanço na política habitacional.

Finalmente cabe destacar a importante atuação do Conselho Nacional das Cidades, construído a partir das conferências municipais, estaduais e nacionais, que foi se delineando como importante fórum de formulação, negociação e pactuação de políticas na área de desenvolvimento urbano entre os vários segmentos e atores que compõem esse setor. Para o campo do planejamento territorial e política fundiária, o conselho foi um espaço permanente de definição de estratégias e critérios de distribuição de recursos dos programas e ações, assim como um espaço de debate e formulação de interpretação da aplicação prática do Estatuto da Cidade, considerando a enorme diversidade de situações existentes no país. Assim se deu na construção da Campanha do Plano Diretor, que teve grande sinergia com as Conferências Municipais, assim como com a construção dos princípios e conceitos para revisão da Lei de Parcelamento do Solo. (ROLNIK,2006, P. 206).

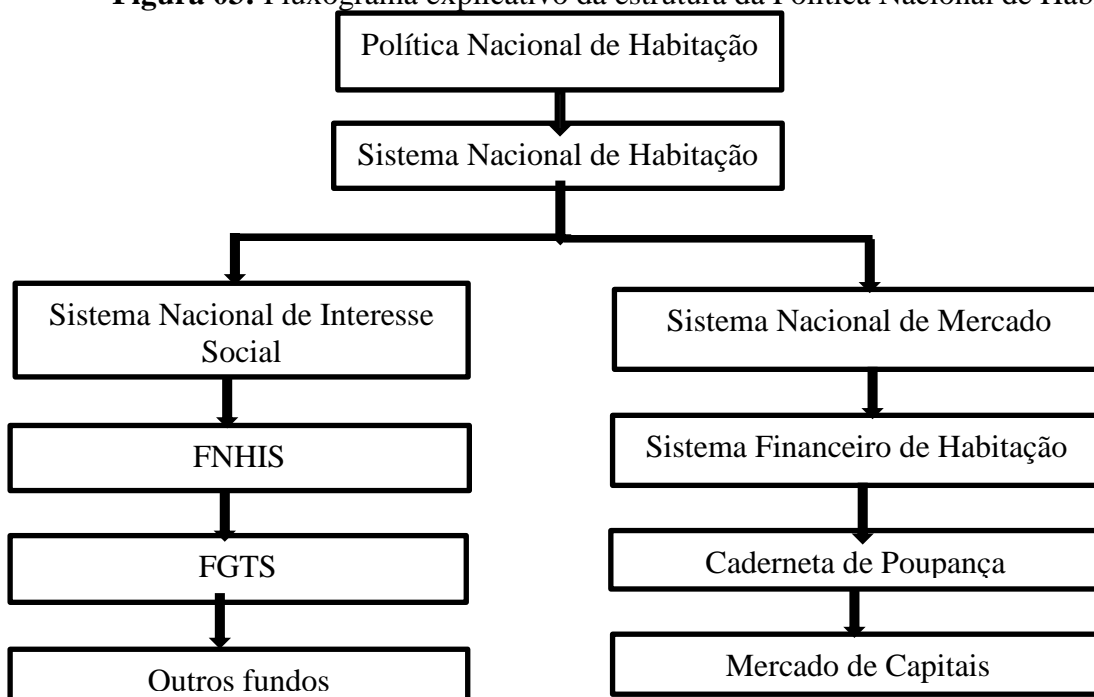
No que se refere aos Programas federais instituídos entre 2003 e 2010 no governo Lula, destacam-se o Programa de Aceleração do Crescimento –PAC em 2007 e em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida –MCMV, em que o “PAC foi destinado a financiar as infraestruturas de modo geral e federalizou o Programa de Urbanização de Favelas – PUV, pela primeira vez

o governo federal no Brasil reconhecia a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar as áreas ocupadas ilegalmente”. Enquanto “o PMCMV é diferente. Retoma a visão empresarial da política habitacional, ou seja, de construção de novas casas, apenas sem levar em consideração o espaço urbano em seu conjunto e muito menos a cidade já comprometida pela baixa qualidade”. MARICATO, 2015).

Na linha de reestruturação institucional e legal do setor, a PNH aponta medidas políticas, legais e administrativas capazes de efetivar o exercício do direito social à moradia por todo cidadão brasileiro e prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação, (**figura 03**), o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas e associações populares o Sistema Nacional de Habitação de Mercado - SNHM e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

O SNHIS, instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, é voltado exclusivamente para a faixa de interesse social, definindo um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo que deve buscar compatibilizar e integrar as políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social. (BRASIL, 2010).

Figura 03: Fluxograma explicativo da estrutura da Política Nacional de Habitação.



Fonte: MCidades/SNH, 2010. Adaptado pela autora, 2023.

O arcabouço teórico no âmbito da política habitacional no Brasil, aponta uma sequência de leis e programas federais que contribuíram em parte com a produção de habitação social. Como afirmou Bonduki (2008 p. 103), “a ampliação da produção de mercado é estratégica para o enfrentamento sustentável do *deficit* habitacional, pois se o setor privado não produzir moradias para as faixas de renda média e média baixa, este segmento, que tem mais capacidade de pagamento, acaba por se apropriar das habitações produzidas para a população de baixa renda.

Ribeiro, (2022, p. 27).), chama atenção para o fato de que em face aos grandes programas nacionais como o Minha Casa Minha Vida e Programa de Aceleração do Crescimento segundo o modelo indicado anteriormente, é preciso construir um sistema nacional de desenvolvimento urbano, com atribuições claras dos entes federados e reestruturação de aparatos institucionais, articulados com a regulação urbana, para a constituição de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento urbano.

Analisando o contexto supracitado os fatos evidenciam que apesar de planos e leis e regulamentos ao longo das décadas continua um alto déficit concentrado na população de baixa renda depois de décadas de política habitacional, impulsionada pelo governo federal, que para Bonduki (2008, p. 82), “evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema. A situação, por outro lado, tem ressaltado a absoluta necessidade de se formular estratégias mais eficazes para atender as faixas de menor poder aquisitivo”.

Como apontou Rodrigues (2010), “com a criação do Estatuto da cidade em 2001, a Política urbana de Habitação de Interesse Social surge como um instrumento que tem como fim atingir a função social da cidade e regulamenta a Constituição”. Porém “a função social da cidade, entendida como direito à terra urbana, à habitação, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, só tem existência se constar do planejamento”. (RODRIGUES, 2010).

3.4. A geopolítica de Palmas: uma cidade para o capital

A criação do estado do Tocantins em 1988 e sua inserção na Amazônia como formador de novas fronteiras para o avanço do capital estrangeiro/nacional culminou para a formação de Palmas, cidade “planejada” com a finalidade de sediar sua capital administrativa, seu projeto

arquitetônico foi realizado pelo Grupo Quatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda., um escritório sediado em Goiânia.

O plano urbanístico de Palmas foi desenvolvido pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, pertencentes ao Grupo Quatro, sob administração do então governador Siqueira Campos. Palmas teve sua pedra fundamental lançada em 20 de maio de 1989. Segundo Reis (2011, p.79), não houve concurso público para a escolha do melhor projeto; o gestor alegou não haver tempo hábil para o planejamento de um concurso nacional de projetos.

Conforme Lira (2011, p. 180), “ surgimento de Palmas, como cidade planejada para ser a capital definitiva do Estado do Tocantins, é um dos fatos mais recentes do urbanismo na América Latina”. A escolha da data de lançamento da nova capital, Segundo Reis (2011, p. 73), “foi criteriosamente escolhida, dia do lançamento do Primeiro *Manifesto à Nação pela Criação do Estado do Tocantins* em 1956, proferido por Feliciano Machado Braga, em Porto Nacional. Esta data ficou conhecida como a data de fundação de Palmas”.

Segundo Lira (2011, p. 181), “a ideia de se criar uma nova cidade para sediar a capital do novo Estado do Tocantins, originou-se das decorrentes complicações encontradas pelo governador eleito Siqueira Campos, em determinar Araguaína como capital provisória”. O autor afirma que “o governador Siqueira Campos e o presidente José Sarney ouviram do Ministério do Exército o “conselho” de que a capital do novo Estado deveria se localizar (numa região geo-cartográfica) no centro geográfico do Estado”. A respeito da formação das cidades, Oliveira teceu as seguintes considerações.

Historicamente, todas as cidades surgiram por algum motivo: interesse ou estratégia. Assim aconteceu nas sociedades antigas, medievais, modernas e contemporâneas. Nenhuma cidade surge espontaneamente. Porém, a diferença é se a cidade foi planejada ou não. Se planejada surge do nada, de um tempo zero caracterizado nas intenções dos seus criadores ou construtores; se espontânea, o processo de construção vai se estabelecendo lentamente em torno de algo sucessivamente diacrônico, determinado por alterações culturais, econômicas e territoriais. (OLIVEIRA, 2012, P.70).

Nesse aspecto a formação e produção do espaço urbano de Palmas, segundo Lira (2011, p. 191), “está baseado na sua pré-existência, antes ainda ao seu plano diretor se esboçava na prancheta dos arquitetos como era anteriormente o uso do solo na área escolhida para a implantação da cidade e, finalmente, na contradição entre o real e o concreto, entre a teoria e a prática desenvolvidas no processo de povoamento e produção do espaço urbano de Palmas”.

A escolha do local da capital deveria contar com o apoio de parcela das lideranças políticas, de empresários dentro e fora do Tocantins. As cidades que contavam com maior número de fazendeiros das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste eram Araguaína e Gurupi. Em relação à capital, a primeira estratégia do governo do Estado foi arrefecer a pretensão dessas cidades com a criação de uma sede administração provisória do Estado. A segunda estratégia foi escolher uma cidade para ser a capital provisória, fora do eixo das que reivindicavam a condição de capital, a terceira estratégia foi colocar a capital definitiva na margem direita do Rio Tocantins. Nestes espaços, a organização dos fazendeiros era menor, a correlação de forças fragmentadas e os valores dos terrenos eram baixos em relação às terras próximas da rodovia BR-153. Assim, a capital foi estrategicamente colocada no território do recém-emancipado Município de Taquaruçu. (OLIVEIRA, 2012, P. 82).

A delimitação do quadrilátero da capital, se deu com a escolha de quatro áreas: Santa Luzia, Mangues, Carmo e Canela, dentro do quadrilátero, com o objetivo de ser escolhida uma com “melhores” condições de sediar a capital, definindo-se de Canelas como área propícia a construção da nova capital. (Lira, 2011, p. 191).

Conforme Reis (2011, p. 74), foi escolhido pelo governador um quadrilátero de 90 x 90 quilômetros para ser desapropriado e iniciarem-se as primeiras obras da nova cidade. A **imagem 01** demonstra o espaço escolhido. O sítio urbano, segundo Teixeira (2009, p. 94), foi delimitado “com alguns limites bem demarcados pelo Rio Tocantins e pela Serra do Lajeado, sugeria uma planta linear para a cidade. O rio, o lago artificial projetado e a serra puderam garantir um bom enquadramento urbanístico e paisagístico da cidade no lugar”.

Imagem 01: Vista aérea da área escolhida para a implantação de Palmas – TO, 1990.



Fonte: Grupo Quatro – 1989

Segundo Oliveira (2012, p. 82), após a definição da área para a construção da capital, Siqueira Campos iniciou o processo de consolidação territorial do Estado do Tocantins a partir de uma teia de intervenções voltadas para a construção de uma nova identidade cultural, partindo de uma nova configuração urbana. A **imagem 02**, evidencia o início da produção do espaço urbano de Palmas na Avenida Teotônio Segurado. Uma de suas principais vias de circulação.

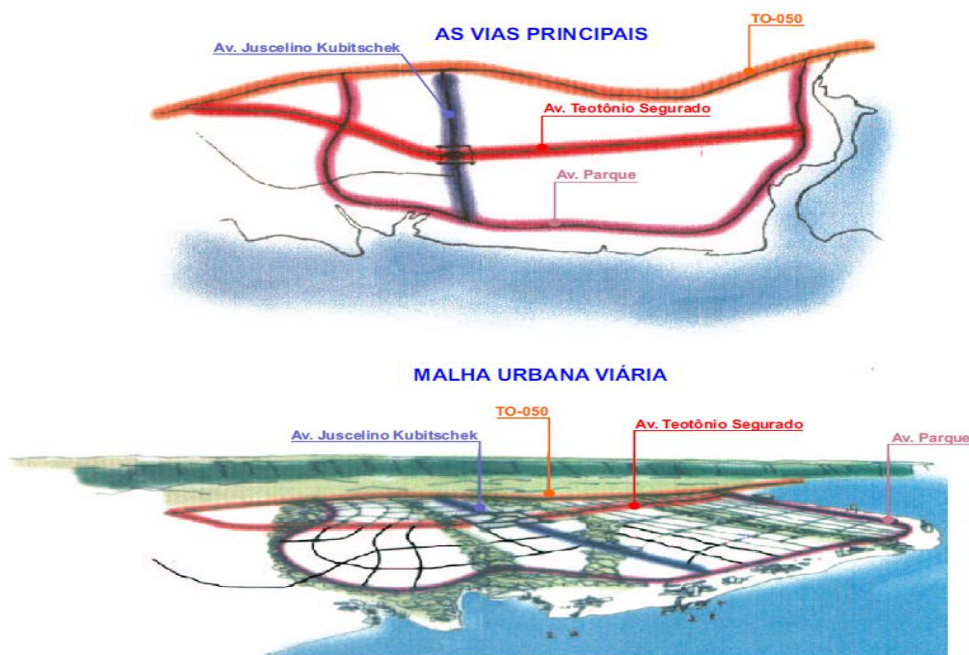
Imagem 02: Vista de abertura da Avenida Teotônio Segurado em Palmas –TO, 1991.



Fonte: Acervo da Secretaria da Cultura -2003.

Lira (2011, p. 203), esclarece que “como todos os projetos de cidade, o de Palmas também inclui o desenho das principais vias de circulação. **Figura 04.** São elas: Av. Teotônio Segurado, uma espécie de eixão brasileiro, no traçado norte-sul, e Av. JK no sentido Leste-Oeste. Conforme o autor, “essas duas vias se cruzam formando uma espécie de cruzeiro atrofiado dando o sentido cristão para a cidade. A Av. Parque contorna a cidade no sentido norte-sul pelo lado leste. O eixo da rodovia TO -134 (hoje TO-050), foi deslocado para leste servindo de referência ao traçado viário”.

Figura 04: Croqui das vias principais de Palmas



Fonte: Palmas, 2002.

Segundo Reis (2011, p.75), “em seus discursos, Siqueira expressava a vontade de construir uma cidade ‘nova e moderna’, que representasse um marco na história do Estado, assemelhando-se a Pedro Ludovico em Goiânia e a Juscelino Kubitschek em Brasília”. Lira (2003), analisando a geopolítica da formação Palmas sob a égide do neoliberalismo, da seguinte maneira:

A construção de Palmas vem se transformando em um dos projetos mais audaciosos na Amazônia Legal, nesse final de século. Tendo em vista que, depois da construção da UHE de Tucuruí de implantação do Projeto Grande Carajás no Estado do Pará, não se tem notícia de nenhum projeto de “importância” geopolítica, e da “importância” geoeconômica de Palmas. Sob a égide do neoliberalismo, Palmas surge no discurso da mídia regional/nacionalizada, como um novo Eldorado que se ergue no Portal da Amazônia. (LIRA, 2003 p.75).

Assim as abordagens supracitadas permitem entender que a produção do espaço urbano de Palmas foi idealizada sob o prisma do urbanismo moderno e nas transformações políticas e econômicas que aconteceram no Brasil a partir de 1930, e, serviram de estratégia para o seu idealizador Siqueira Campos.

Nesse aspecto, a respeito da produção do espaço urbano no Brasil Carlos assim explicou:

O final do século XX no Brasil, a ponta uma passagem da produção à reprodução do espaço urbano, isto é a cidade industrial produzida sob a hegemonia do capitalismo industrial(...). O movimento que vai da internacionalização do capital ao da mundialização da sociedade como sociedade urbana. A extensão desse processo, ao ganhar potência produtiva – criando a metrópole pós-moderna -, adquire força destrutiva ao esvaziar os lugares da vida e a participação na orientação do governo urbano em detrimento da lógica de reprodução dos espaços produtivos. (CARLOS, 2021, P. 105).

A abordagem apontada por Carlos vai ao encontro do processo de produção do espaço e formação de Palmas, uma vez que a referida cidade é a última cidade planejada construída no final do século XX no Brasil, em um momento que o país passava instabilidade econômica e transição política. Naquele momento o Brasil havia deixado o militarismo e iniciado a Nova República.

Ao questionar sobre de onde saíram os recursos financeiros para a construção de Palmas, Lira assim escreveu:

É bom ressaltar, também, que existem duas Palmas em termos de verbas para construí-la, uma Palmas ligada ao capital “público” (os edifícios públicos) e outra Palmas ligada ao capital privado (construções residenciais, comerciais, industriais, de lazer etc.). Porém, há uma grande dificuldade para responder tal pergunta, devido o centralismo do governo estadual e a falta de clareza (informações à sociedade, através de licitações e orçamentos) na “construção” de sua principal obra, a capital do Estado. Encontramos alguns indícios, no sentido de onde veio o dinheiro para sua construção. Através do Diário Oficial do Tocantins nº 4, de 16 de fevereiro de 1989, Leis nº 10, 11 e 12 de 23 de janeiro de 1989 onde a Assembleia Legislativa autoriza empréstimo de aproximadamente um bilhão de dólares para investir na infraestrutura do Estado (saneamento, saúde, educação, rodovias) como não se tem notícias de grandes obras desses setores no Estado, seguramente concluímos que estes empréstimos externos foram exclusivamente “aplicados” na construção da nova capital do Estado. (LIRA, 2011, P. 191-192).

Na concepção de Santos (2000, p. 39), no mundo da globalização, “o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização”. O autor ainda afirmou que “os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros”.

Na trajetória de Palmas, segundo Coriolano, (2011), as terras escolhidas para a implantação da cidade foram compradas pelo Estado ou doadas por fazendeiros, transformando o Executivo Estadual no maior proprietário fundiário do município. Numa perspectiva de mercado capitalista, o Estado comercializava as propriedades fundiárias junto ao capital imobiliário, que apostava na certeza do empreendimento.

Segundo Lira (2011, p.198), A “estatização”, inicialmente agradou aos fazendeiros da área que seria desapropriada para construção da cidade mediante supostas gordas indenizações. Porém o que seria um negócio agradável se transformou em pesadelo”. Conforme o autor, “o Estado passou a fazer pagamentos em ordens bancárias nas contas dos proprietários em juiz sem autorização dos mesmos por alqueira das terras quantias irrisórias, o que foi suficiente para que alguns fazendeiros se recusassem a sair das suas propriedades, “obrigando” o estado a entrar com ação de despejo. É o caso da fazenda Micharia, às margens do córrego Brejo Comprido, de onde seus donos foram retirados à força, num ato de violência comandado pela Polícia Militar”.

“Coincidentemente”, em entrevista concedida uma senhora pioneira de Palmas, assim se manifestou:

Fia, tô aqui antes de criar Palmas num sabe, eu nasci aqui, minha família tinha fazenda ali onde hoje é o Parque Cesamar sabe. A gente tinha terra lá e plantava roça, aí quando criou Palmas (...). Nós foi expulso de lá pela polícia mandada pelo Siqueira, chegaram os tratozão lá aí tivemos que sair, foi o jeito. Ficamos sem nada, meu pai naquele tempo ficou com medo de entrar na justiça. Hoje eu moro num barraco no fundo da casa da minha filha, para ganhar um dinheirinho eu mexo com horta a única coisa que sei fazer. (PIONEIRA DE PALMAS, ENTREVISTADA EM 2023).

Optamos por não identificar a Sra. Entrevistada mesmo tendo autorização. O Parque Cesamar atualmente é um dos principais cartões postais de Palmas, implantado às margens do córrego Brejo Comprido e é utilizado pela população para práticas de atividades físicas e lazer. Em seu entorno estão as quadras com as habitações mais caras da cidade.

Nesse aspecto, cabe pontuar que a produção do espaço se manifesta como afirma Carlos (2021, p. 72), “a partir do momento histórico em que a reprodução das relações sociais ganham outro sentido”. Para a autora, “o que há de novo é a intervenção do Estado no espaço através de instituições consagradas à gestão e à produção do espaço, que leva em conta as forças sociais novas apoiadas na técnica e no conhecimento”.

O entendimento de Carlos, nos remete a outro aspecto importante a respeito da produção do espaço urbano de Palmas apontado por Lira (2011, p. 186), é que “para entender a gênese de Palmas é necessário nos basearmos na história do povoamento de Goiás, de seu desenvolvimento econômico, fatores estes que contribuíram para o desenrolar do processo de urbanização da região”. Na concepção do referido autor, “o processo de urbanização que se desenvolveu com cada ciclo e/ou “surto” econômico que viveu historicamente a região do atual estado do Tocantins, Palmas se configura como o último”.

Nesse aspecto, analisando o processo de urbanização no Centro-oeste do Brasil, no qual está inserido do estado de Goiás, Santos (2013, p. 65), explicou que “considerando que o volume de população urbana, o crescimento relativo entre 1960 e 1980 é maior no Centro-Oeste e no Norte que nas outras três regiões”. Nessa direção, o processo geopolítico para a construção de Palmas é semelhante ao processo de construção de Goiânia “iniciada em 1933 e concluída em 1937, durante a política de modernização empreendida por Getúlio Vargas, acoplada ao programa denominado de Marcha para o Oeste. E, Brasília que foi construída e ocupada no tempo de um mandato de presidente da República, de 1956 a 1960”. (OLIVEIRA, 2012, P. 77).

No que se refere ao processo de obtenção de terras para implantação dessas cidades Moraes explicou da seguinte maneira:

Escolhido o sítio para a implantação da nova capital de Goiás, o Estado tomou as devidas providências para obter as terras necessárias para a construção de Goiânia. Parte dessas terras foram doadas por fazendeiros da região, uma vez que era de seu interesse a construção da nova capital no município de Campinas, onde eles reservavam boa parte de suas fazendas visando uma futura valorização. Outras terras foram compradas pelo governo para formar o perímetro urbano da nova cidade. No caso de Brasília, a situação era mais favorável: o estado de Goiás, como grande interessado na transferência da capital para o Centro-Oeste, efetivou a desapropriação de fazendas na região, repassando essas áreas à União. Para a concretização do maior empreendimento urbano no Planalto Central, a construção da capital do Brasil. O mesmo aconteceu no estado do Tocantins, onde o governo desapropriou quatro fazendas, nas proximidades do rio Tocantins, para erguer a cidade de Palmas. Entre os proprietários dessas fazendas dois contestaram na justiça o valor a ser pago e se opuseram a sair, na tentativa de negociar as terras por um preço melhor, mas foram expulsos pela polícia. Mais tarde inseridos na nova realidade do espaço agrourbano, foram beneficiados com lotes na área urbana. Essas medidas fizeram com que o Estado conseguisse se transformar no maior proprietário fundiário das futuras terras urbanas, sobretudo no que tange à área de expansão urbanísticas dessas cidades. (MORAES, 2006, P. 77-78).

Nesse contexto, conforme Oliveira (2012, p. 78), as relações entre as necessidades de criação e construção de Palmas com Goiânia e Brasília podem ser identificadas nos seguintes contextos: geográfico, econômico e político”. Para ele, “em relação ao geográfico, as justificativas são mais próximas das três cidades, exceto a questão de segurança nacional debitada a capital federal”. Em relação aos demais, “se encaixam na ideia de marcha para o Oeste da política de ocupação dos cerrados, da fragmentação dos espaços de poder perenizados pela ausência de desenvolvimento e progresso”.

Para Reis (2011, p. 94), as três cidades foram planejadas e construídas para desempenhar a função de centro político e administrativo, embora Brasília já tivesse alcançado o patamar internacional, pela sua representatividade de ser a Capital Federal.

Segundo Lira, existem diferenças e semelhanças entre Palmas e as duas cidades-capitais da região central do Brasil: Goiânia e Brasília.

A diferenciação fica por conta de Goiânia, partindo do uso do solo urbano, na área escolhida para construir a cidade, houve muitas doações voluntárias de faixas de terras pelos fazendeiros locais, fato que em Palmas não ocorreu. Outra diferença, diz respeito ao projeto de Goiânia que definia uma cidade para se desenvolver em torno de um centro administrativo, enquanto que o projeto de Palmas foi traçado de forma que a cidade se desenvolvesse a partir de um centro administrativo. Com relação à Brasília, considerando alguns aspectos diretos de análise e desprezando os externos, o traçado das duas cidades (Palmas/Brasília) possui algumas coisas em comum: foram traçadas em torno de um grande eixo principal (o eixo em Brasília e a Av. Teotônio Segurado, em Palmas); as quadras residenciais e comerciais com pequenas diferenças se assemelham muito. (LIRA, 2011, P. 193).

A ligação entre Brasília e Palmas na concepção de Silva se dão de diversas percepções, e ao mesmo tempo que as cidades se opõem se complementam.

Há uma ligação intrínseca entre Palmas e Brasília, podemos mesmo dizer que uma intensa relação estabelece-se em pares, ao mesmo tempo, opostos e complementares, tanto no ideário, como no estabelecimento material da cidade, na sua estrutura, nas imagens, nas formas. A relação entre as duas cidades dá-se entre repetição e rompimento, a semelhança de alguns elementos chega a produzir uma ilusão: Palmas é uma cópia de Brasília numa escala regional, como comparece em inúmeras percepções que vão do senso comum as elaborações científicas. (SILVA, 2008, P. 60).

Destarte, a partir das considerações expostas, desde o início de sua implantação, a produção do espaço urbano de Palmas, teve o Estado como seu principal agente controlador através de uma geopolítica privatista. Em março de 1989 o governo criou uma comissão de implantação da nova capital – NOVATINS que tinha a função de controlar, detalhar, aperfeiçoar e corrigir o Plano urbanístico original, conforme o governo exigisse. Segundo Lira (2011, p. 204), “uma imitação da NOVACAP, empresa responsável pela construção de Brasília do governador Siqueira Campos aos feitos de Juscelino Kubitschek, que pelo que parece, sonhava seguir os passos do mestre e criar uma cidade como Brasília”.

A fundação de Palmas atraiu pessoas de todos os lugares do país, logo no início de sua implantação, “atraídos pela propaganda do governo estadual que transformava Palmas em um novo eldorado”. O discurso usado na propaganda do governo foi que Palmas seria a “capital ecológica.”

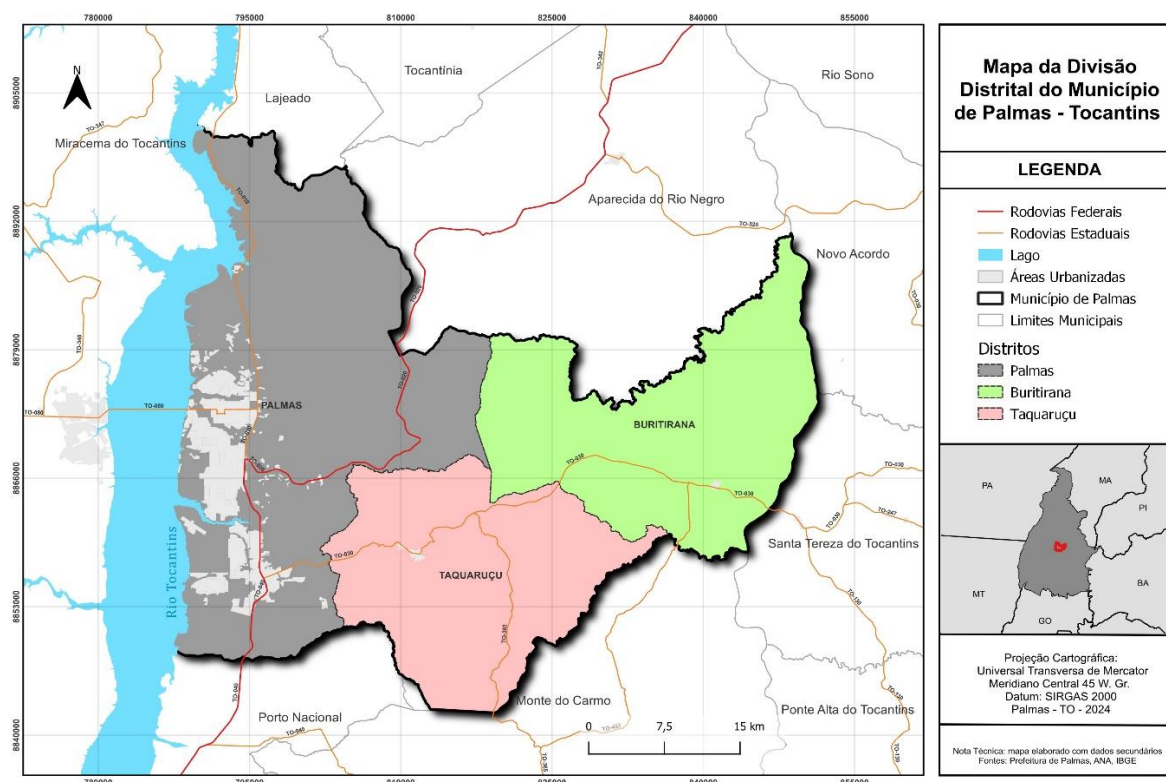
A expressão: “Palmas a capital ecológica do ano 2000”, ecoou por todos os cantos do Brasil e ganhou também a Europa (através da França e Inglaterra, em seminários realizados naqueles países sobre sua criação) transformando-se em uma espécie de marca e/ou de slogan de propaganda imobiliária. (LIRA, 2011, P.214.).

A oferta de trabalho na construção da cidade foi um grande atrativo para as massas, à medida que o contingente dessa população foi aumentando, foram abertos novos espaços à margem do plano urbanístico inicial, principalmente na região Sul da cidade em virtude da existência do povoado Taquaralto, os migrantes lá se adensaram.

A acelerada urbanização desse espaço culminou na formação de bairros periféricos em Palmas, com a aprovação de novos loteamentos junto ao povoado de Taquaralto resultando na implantação de uma espécie de cidades satélites, (mais uma imitação de Brasília). Inicialmente os loteamentos foram promovidos pela iniciativa privada e mais tarde o governo estadual fomentou assentamento para população de baixa renda, batizando-os com o nome de sua esposa em Jardins Aurenys I, II, III e IV.

O povoado de Taquaralto que era um Distrito de Porto Nacional foi anexado a Palmas, Taquaralto, portanto, faz hoje parte da cidade de Palmas, constituindo-se em bairro. Atualmente divisão distrital do Município de Palmas inclui, além da sede, os Distritos de Taquaruçu e Buritirana. **O mapa 02** a seguir apresenta a atual divisão distrital de Palmas.

Mapa 02: Divisão distrital do município de Palmas.



Fonte: Projeção Cartográfica de Palmas –TO, 2024. Elaboração: Marcos Freitas.

Analisando o contexto de implantação e formação de Palmas é possível afirmar que a geopolítica de sua implantação seguiu os velhos padrões adotados pelo capitalismo, repetindo o *modelo estratégico* e perverso de sua atuação na produção do espaço, fazendo com que os velhos desafios enfrentados pelas cidades ao longo dos séculos se repitam na cidade “nova”. Como afirmou Lira. “E por ser Palmas uma cidade nova, condições que a faz diferente das outras cidades brasileiras, mas que no sentido dos problemas socioeconômico, se igualava a todos os cantos do País, coisa que o governo do Estado do Tocantins não dizia em sua propaganda e por isso muitas pessoas buscavam esse novo eldorado. (Lira 2011, p. 203).

Assim, parafraseando Lira (2011), a estatização de caráter “coletivo”, que o governo do Tocantins imprimiu sobre as terras da área de Palmas, com claros objetivos privatistas nada mais é que o exemplo de relações estreitas, mantidas entre o capital, Estado e poder político, envoltos no processo de produção do espaço urbano.

Para Harvey (2014), “são atividades fundamentais que o capitalismo usa ao longo prazo para produzir mais-valia em combinação com o capital financeiro e engajamento estatal que são absolutamente fundamentais para seu funcionamento”. O referido autor, ainda descreveu que “tal atividade é claramente especulativa e corre o risco de se replicar em maior escala, as mesmas condições de sobre acumulação que, de início tenta atenuar”. Nesse sentido a produção do espaço urbano de Palmas seguiu a perspectiva capitalista neoliberal em seu *modelo estratégico* de produção e atuação no espaço geográfico.

3.4.1 Palmas: cidade média e planejada

A cidade de Palmas, foi a última cidade planejada do Brasil no século XX, foi planejada e concebida sob os moldes do planejamento urbano moderno e atualmente se configura como cidade média. Conforme Lira (2011), “além de ser a mais nova cidade do Brasil, é também uma nova concepção regional de análise geográfica, geopolítica, socioeconômica, urbana e ecológica”.

Dessa forma, para Soares (2005, p.274), “mesmo identificadas como médias, cada cidade possui sua singularidade, com diferentes formas de relações na rede urbana e, principalmente com seu entorno regional(...). Conforme a autora, “cada cidade é um todo complexo e

contraditório, pois as variáveis necessárias à sua reprodução abarcam o sistema produtivo e a rede de consumo em uma relação estreita com a região. ”

Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2021, p. 18), Palmas se caracteriza como cidade média e está inserida no grupo dos arranjos populacionais conformados também pelas capitais Macapá (Amapá) e Porto Velho (Rondônia), assim como as unidades singulares de Boa Vista (Roraima), e Rio Branco (Acre) especificamente.

O planejamento urbano tem seus alicerces na Carta de Atenas, em 1933 no período entre - guerras que Harvey (2002, p. 39) denominou de período “heroico”, segundo o autor, “o modernismo assumiu nesse período uma forte tendência positivista, intensificando esforços do círculo de Viena, as cidades e casas foram livremente concebidas como “máquinas nas quais viver”.

No caso de Palmas especificamente segundo Reis (2011, p. 26), sua a criação cujo modelo urbanístico e arquitetônico está pautado nos princípios modernistas, similares àqueles implantados em Brasília, faz parte de uma modernidade tardia que aconteceu no cerrado brasileiro no final do século XX.

Após a segunda Guerra Mundial, o modernismo “universal ou alto” “conseguiu hegemonia, exibindo uma relação mais confortável com os centros de poder dominantes da sociedade”, consolidando “o 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”. E assim, “reorganizar sistemas de transporte, construir fábricas, hospitais, escolas, obras públicas de todos os tipos e por último, mas não menos importante, habitação para uma classe trabalhadora inquieta” (HARVEY, 2002, P. 42).

Nesse sentido, no século XX, nasce o urbanismo moderno “as ideias dos pensadores foram adaptadas e incorporadas na prática de maneira não pura (não como se apresentavam nas correntes urbanistas e movimento da Cidade Bela), exprimindo-se na paisagem urbana moderna através de cruzamentos em T, ruas largas, zoneamentos, unidades de vizinhança, verticalização intensa, modernidade”. Entretanto, excluindo-se ao máximo possível qualquer viés de reforma social: a preocupação maior é com a funcionalidade e a reprodução do sistema e não resolver, de fato, suas contradições, especialmente ao nível das desigualdades socioeconômicas”. (COSTA 2001, P. 49).

O alto modernismo foi baseado nas ideias iluministas de “desenvolvimento” para o progresso e a emancipação humana. Positivista, tecnocrático e racionalista, “desejava encontrar

soluções capitalistas para os dilemas do desenvolvimento e da estabilização político econômico do pós-guerra era necessário algum tipo de planejamento e industrialização em larga escala na indústria da construção”. Assim, mediante o aumento dos problemas urbanos, organizou-se o Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, que gerou a Carta de Atenas. Os fundamentos recomendados na Carta, por muito tempo influenciaram políticas do planejamento urbano. (HARVEY, 2002, 42).

No caso de Palmas, conforme Reis, o planejamento urbano seguiu o urbanismo modernista pautados na Carta de Atenas.

O planejamento urbano de Palmas seguiu as linhas do urbanismo modernista do século XX, mesmo que de forma “inercial”, ou mesmo tardia. Os postulados dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM’s), sobretudo aqueles advindos da Carta da Atenas foram inspiração para o traçado dessa nova cidade, além de corresponder à ruptura com o traçado da cidade antiga. (REIS, 2011, P. 81).

Assim, segundo Costa (2001, p. 45), “a partir do contexto dos problemas enfrentados na cidade industrial e das formas de reação aos mesmos, uma série de pensadores elaboram modelos para tentar encontrar uma ordem, uma solução para estes problemas”. Todavia, segundo a autora “gerou e multiplicou os problemas enfrentados em uma cidade: crescimento demográfico, condições de habitação da população operária, os objetos materiais cada vez mais numerosos e complexos e a quantidade crescente de prestações de serviços, questões ambientais e estéticas, entre outros”.

Analisando a organização das cidades, nota-se “tensões e diversidades, materializados no espaço urbano, o que foi proposto para as cidades foram planos urbanísticos, impostos muitas das vezes exclusivamente pela esfera governamental, tendo uma concepção de modelos perfeitos de ordenação de cidade sem contradições”. Contudo a partir da segunda metade do século XX, tem-se a imagem de cidade ordenada, controlada, domesticável e planeável, apenas aguardando para ser cientificamente analisada e revelar suas leis, se moveu gradualmente para uma imagem de ambiente perverso, indomável, controlado por tensões sociais. (FERRARI JUNIOR 2004, P.16).

No Brasil, o planejamento das cidades, teve início no século XX, quando o país iniciou o processo de industrialização e a mecanização do campo com a intensificação da urbanização “ocorre um inchaço das grandes cidades, com migrações desordenadas, aumento das tensões e conflitos urbanos”. Assim, as intervenções urbanas foram realizadas seguindo as tendências internacionais, enfatizavam o higienismo e o embelezamento. “Foram copiados os

traçados das ruas e a arquitetura do modelo original, não havendo, de fato, implantação das ideias acerca de reformas sociais. Pelo contrário, tais adaptações privilegiaram a exclusão social”. (COSTA, 2001).

As reflexões e Maricato (2013b, p. 122), a respeito do Planejamento urbano nas cidades brasileira é de que “o urbanismo brasileiro, entendido como planejamento e regulação urbanística não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas”.

Conforme a autora, trata-se “das ideias fora do lugar, por que pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo e da racionalidade burguesa”. No caso de Palmas como cidade planejada na modernidade, Silva (2010, p. 15), aponta que “Palmas, figura como um caso de transição entre a modernidade e a pós-modernidade e nos permite pensar os desdobramentos da implantação da cidade projetada no Brasil”.

Conforme Villaça (1999), embora o Estado tenha atuado sobre o espaço das cidades brasileiras nas décadas de 1930 e 1940 as limitadas iniciativas no campo da habitação, não tinha por objetivo a organização do espaço urbano e não foram formuladas e/ ou aplicadas para cada cidade individualmente, logo não são enquadradas no âmbito do planejamento urbano.

Segundo Ferrari Júnior (2004), “por muito tempo, bebendo da herança positivista, o planejamento urbano modernista teve na crença do progresso linear capitalista e na figura do Estado seus pilares principais de desenvolvimento na sociedade do século XX”. O autor afirma que “especificamente no Brasil, seguindo a tendência do pensamento europeu, tanto nos anos 70 quanto nos 80, as obras de Castells e Harvey foram base para formulação do discurso e das análises críticas em torno do entendimento do tema”. Desse modo Harvey entende cidade deve ser olhada como um ambiente social.

Esse processo desenvolve-se num meio espacial estruturado, criado pelo homem. A cidade pode, por isso, ser olhada como um ambiente tangível construído – um ambiente que é um produto social(...). Ela é construída com uma tecnologia dada e elaborada no contexto de um dado modo de produção. O urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividades, que é amplamente consistente com o modo de produção dominante. (HARVEY, 1980, P. 174).

Neste aspecto, na formação do espaço da cidade de Palmas, o Estado exerceu papel principal no planejamento e organização, tanto os recursos como as construções foram geridos

pelo Estado, que teve empresas e serviços atuando sobre seu controle. Como afirmou Coriolano (2011, p. 2), “o Estado se utilizava também das terras urbanas para negociar o pagamento das empreiteiras responsáveis pelas obras de construção da cidade”. A autora chama atenção para o fato de que, “enquanto isso, contraditoriamente, os trabalhadores que atuavam na construção civil da cidade, erigindo os seus primeiros espaços de gestão, moradia e sociabilidade, eram obrigados a construir suas moradias longe da urbanidade do espaço formal”.

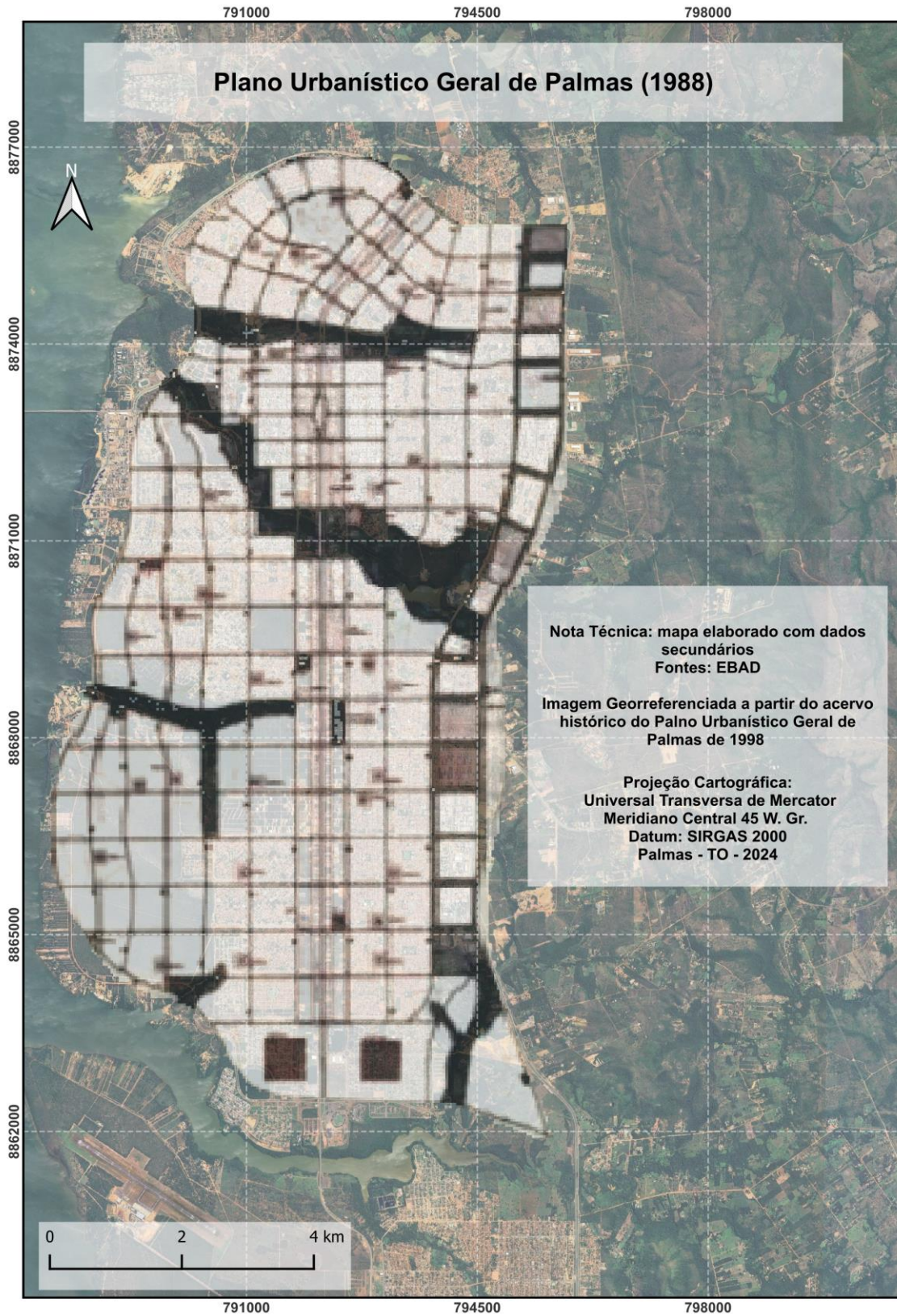
Essa lógica de ação do Estado, segundo Oliveira (2005, p. 133), “nas dimensões federal, regional-estadual e municipal foi característica de um momento específico na história do “desenvolvimentismo” no Brasil, tendo prevalecido principalmente nas cidades planejadas”. Nesse sentido, no que se refere à cidade de Palmas, Lira (2011, p. 219), explica que o “surgimento de Palmas, como um novo divisor do poder local/regional e como o elemento propulsor de uma nova redivisão regional/nacional/mundial da tendência desenvolvimentista no Brasil, em função de ser ela a mais nova investida do capital na Amazônia”.

O planejamento de cidades novas, de acordo com Villaça (1999, p. 179), o foi e continua sendo muito disseminado no Brasil com os casos de Goiânia, Volta Redonda, Londrina, Maringá e inúmeras cidades do Norte paranaense, Brasília e várias cidades na Amazônia (Palmas, TO; Barcarena, PA etc.)”.

Assim, quando nos referimos a Palmas como cidade “nova” e planejada nos dá a impressão de uma cidade “diferente”, tendo em vista que esta foi planejada para ser uma “cidade democrática.” Ledo engano, frente a sua realidade atual e os fatos ocorridos em seu espaço urbano. Silva (2010), compreende que “Palmas apresenta uma estrutura totalmente diversa do que já foi compreendido como cidade moderna e planejada, chega mesmo a se discutir se ela foi de fato planejada ou simplesmente projetada”.

Conforme Lira (2011), “o Plano Diretor, foi corrompido, desvirtuado e até mesmo desconhecido”. O autor pontuou duas vertentes de análise: “o governo e a sociedade civil (sociais)”, a primeira é que “o próprio governo desvirtua o Plano Diretor de Palmas”; a segunda foi quando “as pessoas chegaram e não tinham onde morar em virtude do controle do solo urbano está sob o domínio da iniciativa privada, parceria do governo com o mercado imobiliário, ocuparam quadras destinadas a indústrias, o então segundo governador Moisés Avelino inaugurou em Palmas uma espécie de “invasão estatal”, dando sequência à desvirtuação do Plano Diretor de Palmas iniciado pelo governo anterior”.

Mapa 03: Plano urbanístico geral/inicial de Palmas



Fonte: EBAD, 1988. Adaptado por Marcos Freitas.

Em termos de população, segundo o último Censo do IBGE (2022), atualmente Palmas conta 302.692 mil habitantes o que a configura como uma cidade média de acordo com os critérios usados no Brasil. Como aponta Spósito, (2010), no Brasil, há relativo consenso em considerar cidades de porte médio aquelas que estão entre 50 mil e 500 mil habitantes, ainda que esse intervalo esteja sujeito a alterações, a cada vez que os resultados dos censos demográficos são divulgados.

Entretanto, Soares (1999, p. 61) entende que o critério para identificar uma cidade de porte médio é necessário considerar “o tamanho demográfico, qualidade das relações externas, especialização e diversificação econômica, posição e sua importância na região e na rede urbana de que faz parte, organização espacial e qualidade de vida”.

Analisando o contexto de Palmas, verifica-se que a cidade possui potencial para comandar os demais municípios localizados no seu entorno em relação serviços prestados, dentre eles “Araguaína, com nível de centralidade forte, Gurupi, com nível de centralidade forte para médio, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Guaraí, com níveis de centralidade médio, Miracema do Tocantins, Colinas do Tocantins, Tocantinópolis e Pedro Afonso, com níveis de centralidade médio para fraco, e Dianópolis e Araguatins, com níveis de centralidade fraco, pois se encontravam estruturados em torno de um fornecimento de bens e serviços básicos, para o atendimento de sua população local e microrregional”.(BESSA;CORADO, 2011, P. 35).

Na concepção de Oliveira e Soares (2014, p. 125), apesar das cidades médias não possuírem papéis de comando no sistema econômico do país, o processo de desconcentração espacial das unidades produtivas altera, significativamente, os papéis urbanos dessas cidades, pois tornam-se referências regionais para o consumo de bens e serviços especializados”.

Em relação ao potencial econômico da cidade de Palmas ainda é incipiente, em virtude da sua estrutura espacial, “sua funcionalidade urbana voltou-se, inicialmente, para a prestação de serviços, em particular os públicos. Entretanto, vem-se ampliando, em Palmas, por intermédio das estratégias de seus agentes sociais, políticos e econômicos, a oferta de outros serviços, especialmente comércio, serviços financeiros, educação, saúde e lazer”. O setor industrial “conta com uma estrutura em expansão (a cidade possui dois distritos industriais), que, atualmente, comporta fábricas de pequeno e médio portes, incluindo um polo de confecções e vestuários”. (BESSA; CORADO, 2011, P. 41-42).

Segundo Spósito (2010, p. 52), as noções de cidades médias e pequenas, bem como a sua análise nos estudos geográficos, sempre estiveram associadas às ideias de tamanho das

idades, classificação da importância de seus papéis, e constituição de redes urbanas hierárquicas. Outro aspecto importante em relação às cidades médias é sua localização geográfica segundo Spósito (2001, p. 627), “a condição de cidade média está diretamente associada a uma posição geográfica favorável, seja do ponto de vista da facilidade de circulação, seja pela proximidade de recursos”.

Nesse contexto, a posição geográfica de Palmas também contribui de forma significativa, uma vez que sua localização da nova capital do Estado do Tocantins, segundo Lira (2011), “está em uma área, conhecida como centro geográfico do Estado, configurada em um quadrilátero de noventa quilômetros de lado e compreendida entre os Paralelos de 9° e 9° 30’ de latitude sul e os meridianos de 48° e 48° 50’ de longitude”.

Para Oliveira e Soares (2014, p. 123) “a importância regional das cidades médias confere a elas um papel estratégico na rede urbana, servindo de referência para os pequenos aglomerados urbanos e o meio rural do seu entorno e estabelecendo, concomitantemente, relações com centros urbanos maiores e mais importantes hierarquicamente”

Para Bessa e Corado (2011, p.40), “ a localização de Palmas no centro geográfico do novo estado tem o propósito de deslocar a circulação para fora do eixo da Belém-Brasília, em direção às áreas de menor densidade econômica do antigo norte goiano”. Desta maneira, para Steinberger e Bruna (2001, p. 71), “o elo urbano-regional lhes confere papel de núcleos estratégicos da rede urbana brasileira, na medida em que congregam as vantagens do estar aglomerado no espaço urbano e a possibilidade de estarem articuladas a um espaço regional, mais amplo, que conforma sua área de influência”.

Assim, como afirmam (Oliveira e Soares (2014), “torna-se importante estudar as cidades, médias, identificando as possibilidades de circulação de pessoas, mercadorias, informações e valores, uma vez que esses elementos, constituintes da sociedade, intensificam e marcam as relações entre as cidades e suas regiões de influência e, ao mesmo tempo, as diferenciam”.

Destarte, com base nesses pressupostos, é possível entender que as cidades médias brasileiras possuem perfis heterogêneos no contexto da urbanização dita moderna. No caso de Palmas, os fatores que a caracteriza como uma cidade média, estão o seu tamanho demográfico sua localização geográfica se interconectando com importantes cidades como Brasília, Goiânia e Belém, bem como a prestação de serviços em saúde e educação, a qual concentra centros

universitários, hospitais fluxos rodoviário e aéreo, comércio e serviços especializados em vários setores da economia.

SEÇÃO – 04: PALMAS: A MAIS NOVA FRONTEIRA DO CAPITAL URBANO NO BRASIL

4.1. Palmas: cidade planejada e suas contradições

As desigualdades socioespaciais nas cidades é um tema recorrente e tem sido debatido por diversos autores. Palmas apesar de jovem, e concebida como cidade “moderna” encontra-se inserida nesse contexto apresentando problemas de habitação assim como as cidades que surgiram ainda no período da industrialização, em que o direito à moradia é negado às comunidades vulneráveis socioeconomicamente. Conforme Lira (2011, p.204), a condição que faz Palmas, diferente das outras cidades é apenas a sua idade. “Porém apresenta os mesmos problemas socioeconômicos das cidades de todo canto do País. ”

Santos (2009, p.15), analisando as contradições espaciais nas cidades brasileiras chamou atenção para o fato de que “na *modernidade incompleta* se justapõem e superpõem traços de opulência, devido à pujança da vida econômica e suas expressões materiais, e sinais de desfalecimento, graças ao atraso das estruturas sociais e políticas”.

Em Palmas, conforme (Xavier, p. 30), “a configuração sócioespacial denota claramente os pressupostos discutidos até o momento, haja vista as disparidades de ocupação no interior do Plano Básico, e fora dele”. A autora ainda acrescenta que “no interior existem imensos vazios, destinados a especulação imobiliária, e áreas contempladas com toda a infraestrutura urbana, enquanto nos bairros localizados fora do Plano Básico ocorre o contrário”.

Analisando o processo de formação de Palmas, Lira (2011, p. 190), aponta que esta cidade “resultou de um processo de urbanização descontínuo, e um “desenvolvimento econômico” sem progressos sociais resultante do avanço das frentes de expansão pioneiras, que só aumentou a concentração de terras e acumulação de capital”.

Milton Santos (2009, p.58), analisou o problema de moradia nas cidades destacando que “o afluxo de populações de baixa renda, expulsas das áreas centrais, e de migrantes para os bairros periféricos teve, entre outros, o efeito de elevar os preços dos terrenos e propriedades imobiliárias, afastando ainda mais para a periferia os economicamente menos aptos”.

Nesse aspecto, conforme Xavier (2007, p. 91), em Palmas “o processo de periferização 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 bairros mais distantes do Plano Diretor. ” Ao nosso ver a terra urbana de Palmas ainda levará alguns anos para entrar em

escassez, isso em virtude da presença dos vazios urbanos em seu perímetro regular estarem expostos visivelmente.

No que consiste a atuação do capital imobiliário em Palmas, este se apropriou da produção do espaço da cidade desde a sua concepção e as regras de uso e ocupação do espaço são determinadas por ele. Segundo Lira:

A ocupação do solo urbano em Palmas, está intrinsecamente ligado ao capital imobiliário. Esse dita as regras de ocupação e estabelece de forma renovada a renda da terra na região, (no urbano), propiciada agora, pelo uso do solo urbano nas áreas privilegiadas da nova capital. (LIRA, 2011, P. 194).

Bazolli (2019), analisou as contradições espaciais de Palmas descrevendo uma tríade de fatores que explicam segundo ele, “o (des) arranjo espacial da cidade”, a saber:

I. Vazios Urbanos - constituídos por glebas e lotes em regra geral, urbanizados sem edificações e localizados no perímetro urbano da cidade;

II. Deslocamento da população para áreas periféricas - induz à expansão urbana por meio de ocupações desordenadas, que podem ser legais ou ilegais, e contribui também para a degradação ambiental, e;

III. Retenção de terras com fins especulativos - contribui para o crescimento descontínuo da mancha urbana e essa condição dificulta e encarece a implantação de infraestrutura, de equipamentos e a manutenção dos serviços públicos nas áreas periféricas. (BAZOLLI 2019, P.60).

As condições descritas pelo autor remetem ao que escreveu Harvey (2005, p. 48), quando escreveu que a acumulação capitalista necessita, “da forma de organização espacial e da expansão geográfica em um determinado país, o índice elevado de crescimento populacional e a fácil criação de novos desejos e novas necessidades sociais”.

A formação da cidade de Palmas é fruto da estatização de caráter coletivo das terras aqui existentes, e posteriormente a venda de terras a iniciativa privada, gerando uma grande especulação imobiliária, bem como a liberação de lotes pelo segundo governador do estado Moisés Avelino, de ocupações populares de áreas dentro do Plano Diretor norte da cidade, gerando uma ocupação desordenada como é o exemplo das quadras batizadas de Vila União”. (LIRA, 2011).

Palmas nasce a partir do contexto da modernidade, todavia conforme a firmou Reis (2011, p. 67), “todo processo de fundação e todos os discursos fundadores são contrários à ideia de ‘continuidade histórica’. É a partir daí que o mito-fundador ganha forças”. Assim,

discorrendo sobre o processo de formação de Palmas e suas contradições Lira (2011), apontou que:

O resultado desse tipo de planejamento romântico aliado ao empreendimento “malicioso”, foi a transformação de Palmas em uma espécie de “favela plana”, muito parecida com Samambaia, cidade-favela-satélite de Brasília, onde edifícios públicos luxuosos (Palácio Araguaia) e mansões de políticos, autos burocratas e empresários disputam numa espécie de reinvenção do caos urbano, o mesmo espaço urbano com autoconstruções, erguidas com o material de baixíssima qualidade, do tipo “aranha-chão”. (LIRA, 2011, P.198).

Segundo Nogueira e et al. (2023), “o homem concretiza suas ações no espaço produzido, nos aspectos social, político e cultural, transformando-se em um cenário de contradições”. Assim, observando o cenário atual do espaço geográfico de Palmas, é possível notar abertamente a retenção de Terras com espaços vazios em seu perímetro urbano regular, e aglomerados precários de serviços públicos como saneamento, saúde, educação e equipamentos urbanos. Como afirmou Lira (2011, p.180), uma cidade tão jovem e cheia de defeitos velhos, que vem se repetindo frequentemente, na história do urbanismo nacional.

Para Lefebvre (2001, p. 84), “o poder estatal e os grandes interesses econômicos só podem então conceber apenas uma estratégia: desvalorizar, degradar, destruir, a sociedade urbana”. O autor também discorreu que “nos processos em curso, existem determinismos e estratégias, espontaneidades e atos fabricados. As contradições subjetivas e ideológicas, as preocupações “humanistas” incomodam, mas não impedem essas ações”.

Em Palmas, as contradições apontadas por Lefebvre ocorreram logo no início da implantação da cidade, as disparidades socioeconômicas determinaram quem poderia ter acesso à terra urbana no plano urbanístico, a estratégia utilizada pelo Estado foi impedir a entrada dos migrantes trabalhadores que estavam à procura da cidade “nova” como uma oportunidade de viver dignamente. Com isso formaram-se aglomerações espontâneas no seu entorno.

O parcelamento do solo urbano de Palmas, segundo Coriolano ocorreu de forma esparsa contribuindo com a formação de vazios urbanos e a prática da especulação imobiliária.

Com o aumento do número de migrantes, o Estado utilizou como estratégia para manter a população de baixa renda fora do plano urbanístico, barreiras policiais nas entradas da cidade, que visavam manter as famílias de baixo poder aquisitivo longe da cidade planejada [...], à revelia do plano urbanístico. A implantação da cidade ocorreu, por consequência, de maneira esparsa, provocando vazios urbanos e a prática da especulação imobiliária. (CORIOLANO, 2011, P.64).

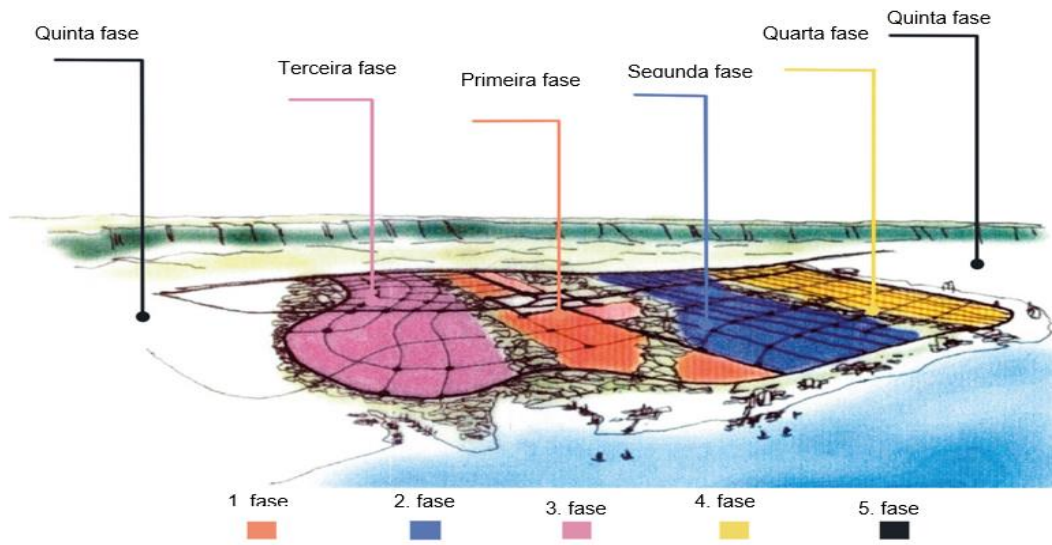
. Lira (2011) aponta que “influenciada pela propaganda do governador do estado “a população, de diversos lugares do país, se deslocou para o Tocantins especificamente para sua capital definitiva, na esperança de ali viver dignamente”. Porém ao chegar na cidade que poderia mudar suas condições socioeconômicas, as expectativas dos novos habitantes foram frustradas logo na chegada, porque foram proibidos de entrar na “*cidade da esperança*”.

Segundo Coriolano (2011), “o processo de ocupação territorial de Palmas ocorreu de forma diferente do que foi planejado, que destinava a ocupação da área urbana por etapas, (**figura 09**) e, após o adensamento desejado de cada área, as outras seriam ocupadas de maneira racional e contínua”. A autora explicou que “apesar de ficar clara a intenção de promover uma ocupação ordenada e sequenciada, este processo deu-se de forma desordenada, concentrando nas regiões centrais um grande número de vazios urbanos e nas regiões periféricas uma densa concentração da população de menor poder aquisitivo”.

Teixeira, (2009, p. 96), um dos arquitetos idealizadores do Plano urbanístico inicial de Palmas, confirma as colocações feitas por Coriolano, ao afirmar que “a estratégia de implantação do plano previu uma expansão controlada da urbanização e dessa maneira com a ocupação populacional em fases, no sentido leste/oeste ocorreria o adensamento da região central”.

O autor esclareceu também que “a implantação integral do núcleo central, entre o córrego Brejo Comprido e o córrego Suçuapara, prevista para a primeira etapa, permitiria abrigar uma população estimada em cerca de 200 mil habitantes nos primeiros dez anos (até o ano 2000). O processo de implantação seguiria até a ocupação de toda a área reservada ao plano básico, quando então a cidade atingiria a população total de 1,2 milhão de habitantes”. Conforme demonstrado no mapa 04.

Mapa 04. Palmas: crescimento fases



Fonte: Grupo Quatro (1988) - Adaptação: Autora, – 2022.

Coriolano (2011, p.60), explicou que “apesar de ficar clara a intenção de promover uma ocupação ordenada e sequenciada, este processo deu-se de forma desordenada, concentrando nas regiões centrais um grande número de vazios urbanos e nas regiões periféricas uma densa concentração da população de menor poder aquisitivo”. Bazolli, (2012), salienta que “o próprio governo estadual deturpou o mecanismo de venda de terras para implantação de infraestrutura da cidade ao adotar “políticas de doação de áreas, glebas e lotes com o uso da terra como mercadoria política e em favor do mercado imobiliário”

As contradições de Palmas no campo das questões sociais segundo Lira (2011), envolvem fatores internos e externos: os internos estão explícitos na raiz do conceito de “cidade democrática”, que os arquitetos do Grupo Quatro tentaram desastrosamente criar em Palmas”. Para explicar o autor fez os questionamentos a seguir:

Porque aí me surge a pergunta: democrática para quem? Para o capital? Para os políticos que usam os automóveis do Estado para se movimentarem a vontade na cidade e residir nas quadras mais ou menos estruturadas? (...). E as pessoas de baixa renda? O trabalhador que construiu Palmas? Esse não teve o direito de morar nela, foi jogado em Taquaralto, nas vilas Aurenis, uma espécie de neo-campo de concentração do cerrado e/ou depósito ao ar livre, de mão-de-obra barata, sem a mínima condição humana de ser habitada coletivamente. (LIRA, 2011, P. 210).

Para Milton Santos (2009, p. 60), “a paisagem urbana se estende muito mais depressa do que os serviços destinados a assegurar uma vida correta à população”. O autor completa afirmando que “desse modo, a parcela maior da sociedade urbana, em grau mais ou menos

grande, fica excluída dos benefícios do abastecimento de água, dos esgotos, do calçamento, dos transportes etc. Eis aí, também, um dos aspectos mais chocantes dos contrastes entre centro e periferia”. (SANTOS, 2009, p. 60).

Nesse contexto, o caso específico de Palmas, converge com as considerações de Santos, a extensão da paisagem urbana da cidade ocorreu de forma rápida, porém contraditória. Como afirmou Lira (2011, p.211), “as contradições externas do Plano Diretor de Palmas dizem respeito às influências de Taquaralto e o processo de favelização oriundo do modelo e qualidade de habitação, construídos naquele distrito”.

Conforme Coriolano (2013), “a evolução da ocupação urbana desconsiderou o planejamento inicial da cidade, já no início da implantação, no segundo ano, em 1991 o Estado promoveu o parcelamento do Jardim Aurenny I, na região sul”. A autora explicou que com essa estratégia o governo “visou abrigar a população de baixa renda que se deslocava para nova capital”.

Conforme dados do diagnóstico realizado pela prefeitura de 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.

Lira (2011, p. 211), ressalta que enquanto Taquaralto inchava, se transformando em um bolsão de mão-de-obra barata a 18 km da capital. Palmas ia se constituindo em cidade-administrativa e de exploração imobiliária”. O autor ainda chama a atenção para o fato de que “o governo Estadual contraditoriamente contribuiu com esse processo de inchamento de Taquaralto, criando as vilas Aurenny’s I e II, (atualmente existe quatro Aurenny’s)”. A **imagem 03** apresenta o parcelamento dos loteamentos de Taquaralto e Aurenny’s.

Imagem 03: Taquaralto e Aurenny -1994



Fonte: Prefeitura de Palmas -2002.

Segundo Xavier (2007, p.91), ao chegar na cidade a população de baixa renda logo foi encaminhada pelo Estado para os Bairros Jardins Aurenny's. Os lotes “eram vendidos de forma bem irrisória [...] uma espécie de doação [...] então começou a surgir o Aurenny I, o Aurenny II, o Aurenny III e o Aurenny IV. ”

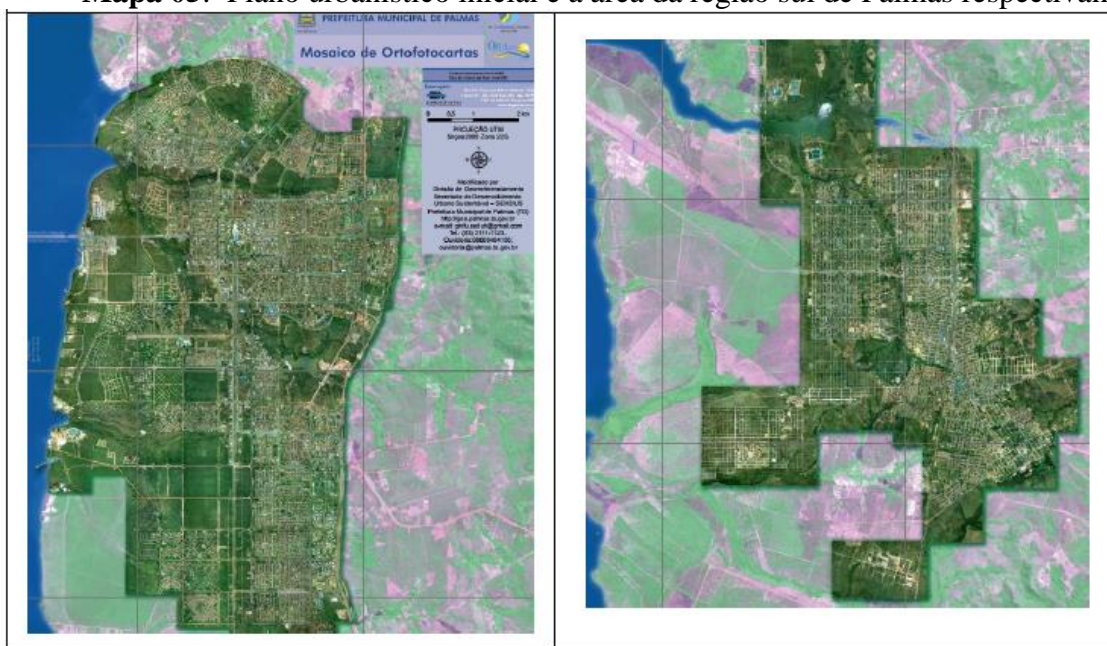
Com o avanço da urbanização, o Estado desapropriava terra rural e vendia terra urbana já valorizada pela ação governamental, estratégia que permitiu a formação de algum capital para investimento. A estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual. Os mecanismos de formação do preço e de acesso à terra dirigiam boa parte da demanda por moradia sobretudo para os bairros de Taquaral e Aurenny's, projetados pelo próprio governo e situados fora da área do plano básico. (TEIXEIRA, 2009, P. 98).

Nesse contexto, a urbanização da capital se deu forma desordenada, como também explicou Oliveira:

O processo de urbanização do chamado centro da capital passa a ser realizado por pessoas que tinham condições econômicas e financeiras de comprar um lote nesta parte da cidade. Além da barreira de contenção ao centro da capital tocantinense os pobres eram direcionados para os bairros Jardins Aurenys I, II, III e IV que foram construídos para abrigar a classe que não podia morar na cidade planejada, de forma que sua ocupação funcionasse em harmonia. Ao serem direcionadas para a Região Sul da capital, algumas famílias recebiam um lote e/ou subsídios doados pelo governo e outras faziam aquisição do imóvel na região, por um preço simbólico (OLIVEIRA, 2018, P. 14-15).

Coriolano (2011, p. 62), discorreu que O Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais (PEMAS, 2001) descreve o processo de ocupação da cidade apresentando que os problemas relacionados ao déficit habitacional se iniciaram logo nos primeiros anos de sua implantação. Segundo Xavier (2007, 93), “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 da cidade de forma fragmentada”. O **mapa 05** demonstra o plano urbanístico inicial de Palmas e a área da região sul respectivamente.

Mapa 05: Plano urbanístico inicial e a área da região sul de Palmas respectivamente.



Fonte: Prefeitura de Palmas -2003.

Como é possível observar, a imagem demonstra a situação contraditória que se formou em Palmas resultando em “duas cidades ou uma cidade dupla”, em que uma conta com os padrões formalistas do urbanismo moderno e equipamentos urbanos; e outra informal, irregular e segregada. Tais desigualdades socioespaciais, segundo Santos (2009, p. 66), “a forma como a cidade é organizada geograficamente faz com ela não apenas atraia gente pobre, mas que ela própria crie ainda mais gente pobre. O espaço é, desse modo, instrumental à produção de pobres e da pobreza”.

Conforme Lira (2011), “a interferência de Taquaralto sobre o projeto de Palmas foi muito forte, se observarmos que o povoado se transformou num salto de um aglomerado de

casas para um dos distritos mais populosos do Estado, num período de aproximadamente seis meses, a população de Taquaralto pulou de 300 habitantes para 20 mil habitantes”. Atualmente, as cidades satélites de Palmas apresentam a formação de um núcleo urbano predominando o uso habitacional e o crescimento do comércio, principalmente no Bairro Taquaralto em sua via principal, a Avenida Tocantins. Conforme demonstrado na **imagem 04**.

Imagem 04: Comércio na Avenida Tocantins em Taquaralto – Palmas.



Fonte: acervo da autora -2023.

Diante do que foi apresentado, verificou-se que as contradições do plano Urbanístico de Palmas foi uma forma estratégica do governo do estado aliado ao mercado imobiliário de segregação sócioespacial da população pobre do acesso à cidade e à terra urbanizada, induzindo a ocupação esparsa e desordenada do espaço urbano de Palmas. Como salientou Lira (2011), “o que era para ser uma cidade majestosa e única, “desnecessariamente”, transformou-se em duas. Uma, onde o economismo neo-liberalista se fazia “verdade” absoluta e outra onde as consequências desse sistema transformava tais verdades em jargões de teóricos e discursos de políticos”. Ficou evidente que as estratégias usadas pelo Estado através do poder público foi uma forma de planejamento da periferização da cidade.

4.2. As ações dos movimentos sociais urbanos em Palmas: as primeiras alterações no Plano Diretor.

Inicialmente cabe abordar brevemente as teorias e debates sobre a atuação dos movimentos sociais e a luta pela moradia no Brasil. As ações dos movimentos sociais têm papel

importante na transformação e formação do espaço nos aspectos políticos econômicos e culturais.

Conforme Castells (2021, p. 388), “um movimento social nasce do encontro de uma dada combinação estrutural, que acumula várias contradições, com um certo tipo de organização”. O autor, assinala que “todo movimento social provoca, por parte do sistema, um contra movimento que nada mais é do que a expressão de uma intervenção do aparelho político (integração-repressão) visando a manutenção da ordem”.

Os movimentos sociais surgiram com o advento das desigualdades entre os seres humanos no espaço, como aponta Cabral e Sá (2009, p. 204), “decorrem das desigualdades de classes ao longo da história e, do avanço do processo urbano-industrial, que no início do século XX, compreendia quase exclusivamente a organização do proletariado industrial”.

Assim, Fernandes (2005, p. 78) entende que “a produção ou a construção do espaço acontece pela ação política, pela intencionalidade dos sujeitos para transformação de suas realidades. Os espaços políticos são reproduzidos pelo movimento da ação, constituindo a espacialização”. Para o autor, “os conteúdos desses espaços são manifestados por suas inerências: a espacialidade e a espacialização são propriedades do espaço em seu movimento”.

Para Oliveira (1999, p. 13), os movimentos sociais buscam inverter as políticas sociais implementadas pelo Estado Capitalista, sem, no entanto, negá-lo como estrutura de poder. Gohn (2008, p. 442), ressalta que “a produção teórica sobre os movimentos sociais no novo milênio defronta-se com novas demandas, novos conflitos e novas formas de organização, todos gerados pelas mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX”. A autora explica que “genericamente restringidas como efeitos da globalização, em suas múltiplas faces. Os movimentos sociais de modo geral existem desde muitos séculos”. Cabral e Sá (2009, p. 202).

Na América Latina, segundo Sobreiro Filho (2014), “nas últimas três décadas se tornou um expressivo espaço de lutas organizadas por território, reconhecimento indenitário, direitos humanos e tradicionais, qualidade de vida, água, preservação ambiental, gênero, resistência, etc.”). Gohn (2008, p. 442), destaca que as “transformações que ocorreram no mundo, em particular na América Latina os movimentos sociais não mais se limitam à política, à religião ou às demandas socioeconômicas e trabalhistas. O leque das abordagens teóricas dos movimentos sociais é amplo e diversificado”.

As lutas por reivindicações e menores desigualdades e exclusões sociais, ou seja, melhores condições de vida em sentido pleno (de cidadania), não são novas nem exclusivas do Brasil, mas tem acompanhado a humanidade desde que surgiu a divisão

social do trabalho (divisão de classe), contudo apresentam particularidades no tempo e no espaço. (CABRAL E SÁ, 2009, P. 208).

Diante disso, no que consiste aos movimentos sociais urbanos, Castells descreveu da seguinte maneira:

O movimento social urbano é um sistema de práticas resultando da articulação de uma conjuntura do sistema de agentes urbanos e das outras práticas sociais, de forma que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma modificação substancial da relação de forças na luta de classes, quer dizer, em última instância, no poder do Estado. (CASTELLS, 2021, P. 379).

As contradições urbanas no Brasil derivaram das transformações espaciais na década de 1930 com o desenvolvimento do capitalismo. Portanto, os movimentos sociais reivindicatórios por melhoras urbanas são recentes, conforme Oliveira (1999), “emergem em um contexto social de crise, muito heterogênea e vasta, quando as lutas urbanas estão se acirrando no interior do regime ditatorial brasileiro”. Na década de 1970, segundo a autora, “os movimentos sociais urbanos surgiram também como uma forma possível de resistência ao regime militar, um *locus* onde grupos e segmentos, assim como militantes e apoios externos, podiam agir”.

Na década de 1980, os Movimento Sociais ganharam força, tal qual como destacou Rolnik (2015, p.268), “o modelo desenvolvimentista autoritário dos anos de 1960 e 1970 já davam claros sinais de esgotamento, a congregação de um arranjo de forças sociais de oposição levou a um processo de democratização que culminou com a promulgação da Constituição de 1988”. Oliveira também teceu considerações importantes a esse respeito, afirmando que:

Nos anos 80, os movimentos sociais se organizaram, os sindicatos se fortaleceram e as aspirações por uma sociedade mais justa e igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos, projetaram-se no cenário público, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na construção de sujeitos políticos hoje reconhecidos como interlocutores. (OLIVEIRA, 1999, P. 13).

A pressão dos movimentos sociais urbanos, segundo Rolnik (2015, p.268), “surgiram, principalmente nas grandes cidades, o novo contexto constitucional afirmou uma série de direitos sociais e foi amplamente reconhecido como um importante avanço jurídico em direção à inclusão social e à delimitação de desiguais históricas”.

Todavia, segundo Oliveira (1999, p.13), “em vez de transformações abruptas e profundas conduzidas por essa força, deu-se, na passagem da década, uma transição conservadora rumo à democratização, através de um pacto entre as elites políticas”. Do mesmo modo, Rolnik (2015, p. 28), chamou atenção para o fato de que “as mudanças sinalizadas pela

nova ordem constitucional exigiam mais do que princípios jurídicos”. Ressaltando que “elas exigiam pôr em prática políticas públicas em grande escala, uma condição que não poderia ser satisfeita sem gastos elevados e sem uma reforma nas políticas urbanas(...)”.

Milton Santos, no livro “*Metamorfoses do espaço habitado*” (2014b, p. 32), fez a seguinte análise: “ A globalização da sociedade e da economia gera a mundialização do espaço geográfico, carregando –o de novo significado (...). O espaço assume hoje em dia importância fundamental, já que a Natureza se transforma, em seu todo, numa forma produtiva”. Posteriormente o autor explicou que “cada ponto do espaço torna-se então importante, efetiva ou potencialmente. Sua importância decorre de suas próprias virtualidades, naturais ou sociais, preexistentes ou adquiridas segundo intervenções seletivas”.

Para Fernandes (2005, p. 276), “a relação social em sua intencionalidade cria uma determinada leitura do espaço, que conforme o campo de forças em disputa pode ser dominante ou não. E assim, criam-se diferentes leituras socioespaciais”. Nesse contexto, as transformações socioespaciais na cidade de Palmas, conforme abordado anteriormente, ocorreram logo no início de sua formação, quando a população de baixo poder aquisitivo foi impedida de entrar na cidade “planejada” e formaram-se núcleos urbanos no seu entorno e conseqüentemente a alteração no Plano Diretor urbanístico.

Assim, o crescimento populacional de Palmas se deu de forma desordenada mesmo sendo “planejada” em virtude das disparidades socioeconômicas, e conseqüentemente surgiram problemas e conflitos inerentes ao desenvolvimento urbano bem como à habitação.

Dentre os distintos movimentos sociais, a abordagem neste trabalho limita-se a atuação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM/TO em Palmas. Segundo Meneses e Oliveira (2020, p.2), o MNLM “ganhou força no Tocantins na primeira década do século XXI, o qual foi forjado especialmente no contexto de criação/construção de sua capital, Palmas, e das contradições políticas, sociais e culturais trazidas pelo exponencial crescimento populacional, entre outros fatores”.

Para Lefebvre (2016, p. 43), “o espaço social é produto da sociedade, constatável e dependente, antes de tudo, da constatação, portanto da descrição empírica antes de qualquer teorização”. Castells (2021), considerou que o estudo da política urbana se decompõe em dois campos analíticos indissoluvelmente ligados à realidade social, a saber:

- *A planificação urbana*: é a intervenção do político sobre a articulação específica das diferentes *instâncias* de uma formação social no âmbito de uma unidade coletiva de produção

da força de trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses da classe social no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante. (CASTELLS, 2021, P. 378. GRIFOS DO AUTOR).

- *Movimento social urbano*: é o sistema de práticas resultando da articulação de uma conjuntura do sistema de agentes urbanos e das outras práticas sociais, de forma que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma modificação substancial da relação de forças na luta de classes, quer dizer, em última instância, no poder do Estado. (IDEM, P. 379).

No processo de formação socioespacial de Palmas, conforme dados do documento de revisão do Plano Diretor da cidade (2002), “no início de sua implantação “houve “invasões” em áreas públicas e privadas, áreas industriais e áreas de preservação ambiental como resultados marginais do processo de urbanização. Os abrigos provisórios de plástico preto foram se constituindo na marca dos que não encontravam acesso fácil ao mercado imobiliário”.

De acordo com Hildebrando Paz⁸, a região das ARNOS, localizada na porção oeste da região norte, foi idealizada como um setor de mansões, cujas quadras possuíam os maiores lotes residenciais e foram inicialmente doadas e encomendadas para políticos aliados e pessoas influentes. No final do primeiro governo, foram cedidos lotes no sistema comodato, nas quadras industriais (ASR-65-75) e uma espécie de área nobre de Palmas nas quadras residenciais (AR-NO 31-32-33), essas últimas cedidas só para autoridades: juízes, promotores, oficiais do alto comando militar, altos funcionários do Banco do Brasil, prefeitos do PDC, vice-prefeitos e funcionários do alto escalão do governo. (BOTURA, 2019; LIRA, 2011).

Assim, as primeiras alterações no Plano Diretor ocorreram em 1991, na gestão do segundo governador do estado, Moisés Avelino (PMDB), adversário político do Siqueira Campos, que segundo Bottura (2019, p. 137), “Avelino não apenas remove as barreiras que impediam o acesso das famílias pobres à cidade, como promove o estímulo a ocupações em todo o perímetro urbano”. Segundo Lira (2011, p. 211), Avelino também “invalidou as doações do governo anterior e legalizou as ocupações informais no perímetro da expansão norte Plano Diretor, as quais ficaram conhecidas como Vila União”.

⁸ José Hildebrando Ferreira Paz, Arquiteto e Urbanista, funcionário do estado desde julho de 1989, chegou em Palmas em 15 de janeiro de 1990, junto com as primeiras secretarias de governo que se instalaram na nova capital. (Lira, 2011; Bottura, 2019).

Dessa maneira, Conforme Bottura (2019, p. 138) “o primeiro e mais importante rompimento com a lógica segregacionista na produção da cidade de Palmas, é o surgimento da Vila União”. Que segundo a autora, “além da ocupação de diversas quadras dispersas pela cidade e, principalmente, propiciou a articulação entre agentes populares, que contribuiu indiretamente para a organização dos atores responsáveis pela criação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) em nível local”.

A fundação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia no Brasil, segundo Miranda (2005), nasce a partir da “articulação entre as diversas formas de luta pela moradia, em nível nacional”, quando grandes mobilizações de vários setores da sociedade que lutavam para garantir na constituição de 1988 o direito à moradia como um direito social.

Os primeiros passos nesse sentido foram as caravanas de moradia a Brasília realizadas nos anos de 1986 a 1988 com o objetivo de levar ao Governo Federal as reivindicações de um número significativo dos Sem Teto, Mutuários do SFH, inquilinos e favelados, representado por associações, federações estaduais e movimentos locais. A realização do I Seminário Nacional de Moradia Popular promovido pela CNBB, Pastoral da Moradia de São Paulo realizado em janeiro de 1989 e os trabalhos de entidades de assessoria ao movimento popular, sobretudo da ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano e a articulação dos movimentos de moradia em torno da emenda popular da Reforma Urbana apresentada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, durante o processo de elaboração da atual Constituição Federal e com a realização em 1990, do I Encontro Nacional de lideranças de vários estados do País, foi fundado oficialmente o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia. – MNLN. Hoje organizado em 20 estados da Federação (MIRANDA, 2005, p. 9).

Atualmente coordenador do MNLN, no Tocantins Bismarque Miranda em uma entrevista concedida a nós, explicou que frente aos problemas habitacionais em Palmas, a atuação do movimento teve início em 1995. Miranda explicou da seguinte maneira:

O Movimento Nacional de Luta Pela Moradia, foi fundado em 1995 por lideranças ligadas às pastorais sociais da Igreja Católica, organizações Estudantis e de Partidos de Esquerda. Que já estavam contribuindo com o processo de mobilização das famílias sem teto de baixa renda de Palmas, nas ocupações denominada Vila União e Vila Independência na Região Norte do “Plano Diretor” de Palmas que incluem 11 quadras do Plano. (MIRANDA, ENTREVISTA CONCEDIDA EM 12.12.2023).

Miranda esclareceu também que posteriormente “no início de 1996 ocorreu a primeira ocupação com 1.000 famílias na Área Residencial Nordeste –ARNE 15, próximo ao Palacinho, primeira sede oficial do Governo Estadual. **(Imagem 05)**. Foi a primeira conquista do MNLN, pois todas as famílias foram remanejadas para as Quadras ARNE 51 e ARNE 61, região central

da Capital”. Cabe destacar que ambas as quadras citadas fazem parte da Vila União localizadas no Plano Diretor Norte de Palmas.

Em 1998, sob pressão do MNLM, no governo de Siqueira Campos foi realizado o primeiro cadastro dos sem tetos em Palmas através da Companhia de Desenvolvimento do Tocantins – CODETINS. Posteriormente as novas ocupações organizadas pelo MNLM nos anos de 1999 a 2000 foram todas despejadas. Neste período o MNLM conquistou apenas 172 moradias no Conjunto Marly Camargo. (IDEM).

Imagem 05: Palacinho em 1989



Fonte: Fundação Cultural de Palmas 2019. Foto: Eison Caldas (1989). Em. Bottura- 2019.

A respeito dos Movimentos Sociais, Gottdiener (1993, p. 152), baseado em Lefebvre, esclareceu que “a práxis requer um componente espacial e que é necessário apossar-se de um espaço e controla-lo ao mesmo tempo que se fazem outros confiscos no interesse da luta de classes”. Portanto, “isso requer uma certa audácia, uma compreensão de que a transformação radical da sociedade pode ocorrer a qualquer época porque existimos no espaço. Não é necessário partir para uma revolução”.

Nesse contexto, em Palmas, no ano de 2000, ano de eleições municipais, “o governador Siqueira campos prometeu distribuição de 30 mil lotes e construção de 21 mil casas populares. Após o anuncio do governador, o MNLM começou a organizar e mobilizar famílias de sem teto em 30 bairros da periferia da cidade e no dia 17 de setembro de 2000 consolidou-se a ocupação Olga Benário Prestes da quadra 1.306 Sul atualmente Área Residencial Sudeste - ARSE 132”. (MIRANDA, 2005). A **imagem 06** demonstra os registros do momento de ocupação.

Imagem 06 -Ocupação da ARSE 132 - setembro de 2000



Fonte: MNLM, Dossiê “Histórico da Ocupação Olga Prestes.” Em Bottura -2019.

A escolha da quadra segundo Bottura (2019, p. 197), “se deu pela sua proximidade com as quadras ARSE 112 e ARSE 122 ambas consequências de reivindicação popular no governo Moisés Avelino e, nestas, o movimento contava com uma base organizada de moradores capazes de prestar suporte à ocupação”. A autora explicou também que “outros motivos expostos referem-se à crença de que esta não seria uma área de interesse para o estado, aliado ao período de eleições municipais, cuja campanha da candidata apoiada pelo governo do estado, Nilmar Ruiz (PFL), anunciava a construção de 12 mil unidades habitacionais, constituindo-se, assim, como um momento propício à pressão popular”.

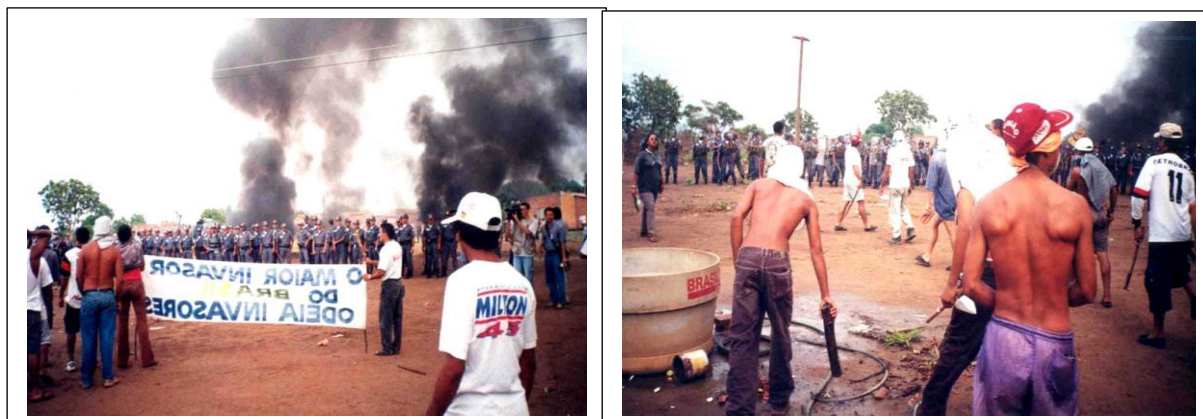
Porém, após as eleições, no dia 03 de novembro de 2000, aproximadamente 1.200 policiais, cumprem a liminar de reintegração de posse da quadra em favor do Estado.

Concedida pela Doutora Juíza Amália de Alarcão Ribeiro Martins, juíza de direito, auxiliar do titular da 2ª Vara dos Feitos da Fazenda e Registros Público da comarca de Palmas, exarada nos autos nº 1.343/00. Na execução do cumprimento da liminar houve choque entre policiais e ocupantes da quadra ARSE 132, atual 1.306 Sul, conforme notícia o Jornal Primeira Página: “... segundo o coordenador do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, José Pereira, durante a ação dos militares 18 pessoas ficaram feridas e 24 foram indiciadas por crime de desobediência. A assessoria de imprensa da PM informou que foram apenas cinco, incluindo um policial... (MIRANDA, 2005, P. 11).

Bottura (2019, p. 197), esclareceu que “conforme um dossiê “Histórico da Ocupação Olga Prestes”, fornecido por um dos ex-integrantes do MNLM, após o período eleitoral, já eleita, a prefeita teria passado a perseguir o movimento, apoiando o governo do estado na ação

judicial de despejo”. A autora explicou que “os ocupantes confrontaram juridicamente, com o apoio do advogado André de Paula (MLNM – Rio de Janeiro) e Antônio Louro, representando a Anistia Internacional”. A **imagem 07**, demonstra o momento do despejo.

Imagem 07: Imagens de despejo da ARSE 132 - novembro de 2000



Fonte: MNLM, Dossiê “Histórico da Ocupação Olga Prestes”. Em Bottura - 2019.

Segundo Miranda (2005, p. 152), “na execução do cumprimento da liminar houve choque entre policiais e ocupantes da quadra ARSE 132”. Nesse período, “o Jornal Primeira Página noticiou “ (...) segundo o coordenador do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, José Pereira, durante a ação dos militares 18 pessoas ficaram feridas e 24 foram indiciadas por crime de desobediência”. Porém, “a assessoria de imprensa da PM informou que foram apenas cinco, incluindo um Policial. O depoimento de Maria Tereza de 66 anos que morava sozinha no acampamento, estava acusando a PM de ter jogado bomba de gás em sua casa”. A **imagem 08** ilustra o espaço do assentamento após o despejo.

Imagem 08: Quadra ARSE 132 após o despejo



Fonte: MNLM, Dossiê “Histórico da Ocupação Olga Prestes”. Em Bottura - 2019.

Miranda explicou que após o despejo, “o MNLM continuou a unir forças para atingir o seu objetivo de conquista, se reorganizou para definir novas estratégias. E, em abril de 2001 ocorreu o Encontro Estadual do MNLM e decidiu em documento interno continuar lutando pela posse da quadra ARSE 132 com outra metodologia, ao invés de ocupação direta. Como estratégia fundou-se 35 núcleos de sem tetos nos bairros com maior índice de famílias sem moradia em Palmas”. (MIRANDA, 2005, P. 12).

Miranda também relatou que foi organizado formações, capacitações e lideranças nos anos de 2001 e 2002, nesse período o MNLM não realizou ocupações em Palmas, e em 2003 com o movimento fortalecido realizou-se uma grande manifestação em frente ao Palácio do governo estadual a **imagem 09** demonstra o momento da manifestação em prol da moradia popular na cidade.

Imagem 09: Manifestação pela moradia em frente ao Palácio do Araguaia – 2003.



Fonte: SEDUH, 2005.

Com apoio e cooperação internacional da Federação dos Bispos da Alemanha, o movimento capacita cerca de 300 lideranças e cadastra 8 mil famílias. Concluído o processo de mobilização, cadastramento e conscientização das famílias e dos 35 núcleos organizados nos bairros e das 300 lideranças, o MNLM se sente fortalecido para retomar o processo de luta pela posse da Quadra 1.306 Sul (antiga ARSE 132). Em 17 de junho de 2003 o MNLM organiza a maior manifestação, até então, de sua história, em frente ao Palácio Araguaia – sede do Governo Estadual. A imprensa escrita estimou em cerca de 5 mil o número de participantes na manifestação. A concentração dos manifestantes ocorreu em frente à Assembleia Legislativa de onde partiram em marcha rumo à sede do Governo Estadual onde 10 líderes do movimento foram recebidos pelo Governador Marcelo Miranda que cedendo à pressão popular busca abrir um canal de diálogo com o MNLM assumindo o compromisso de doação da quadra 1.306-Sul, assinando um termo, provisório, de doação da referida quadra. Após a assinatura do documento provisório, inúmeras reuniões foram realizadas entre as lideranças do MNLM e os Órgãos de assessoria do Governo, tendo sido efetuada várias viagens à Brasília com o intuito de angariar recursos para concretização do processo de ocupação. Em abril de 2004, finalmente, o Governo autoriza a Prefeitura de Palmas a proceder ao microparcelamento da Quadra Arse-132 em conjunto com o Movimento Nacional de Luta Pela Moradia, este com a incumbência de organizar o cadastramento, sorteio das famílias, a serem contempladas e a gestão da obra de implantação e infra-estrutura no local. (MIRANDA, 2005, P. 12-13).

Para Santos, (2014c, p. 29), “as relações entre espaço e formação social são de outra ordem, pois elas se fazem num espaço particular e não num espaço geral, tal qual para os modos de produção. Os modos de produção escrevem a História no tempo, as formações sociais escrevem-na no espaço”.

Dessa maneira, após a conquista da quadra ARSE 132 em Palmas, iniciou-se uma nova etapa, a busca de recursos para construção das moradias e a instalação da infraestrutura urbana. “As negociações com o governo do estado que se iniciaram a partir deste ato tiveram como desfecho a doação da quadra ARSE132 (1306S) para o MNLM, anunciada no mesmo ano, porém efetivada juridicamente somente em 2006, com a publicação da lei 2.691/2006”. (Bottura, 2019).

No ano de 2004, ocorreram várias tentativas de diálogo com o poder público municipal com o intuito de viabilizar o loteamento e obras de infraestrutura urbana na quadra. Entretanto “a prefeita Nilmar negou, alegando que a quadra não fazia parte das prioridades do seu governo. O MNLM entrou novamente em ação agora levando suas reivindicações para o campo da esfera federal. E, em audiência, no mês de agosto de 2004, com Olívio Dutra, titular do Ministério das Cidades, consegue verba para a construção de 958 moradias populares”. (Miranda, 2005).

Quanto às obras de infraestrutura da quadra, Miranda (2023), explicou que “somente em 2005 quando o prefeito Raul Filho do PT assumiu o governo, tornou-se possível dialogar com o poder público municipal e foi organizado o micro parcelamento e urbanização da quadra com projeto urbanístico e habitacional, em 2007 foram entregues 400 unidades as primeiras moradias da quadra”.

Segundo Bottura (2019, p. 207), “o projeto foi elaborado pela prefeitura em conjunto com o movimento e revisado junto à população contemplava 820 lotes residenciais casas e 4 lotes de Habitação Multifamiliar (HM) com capacidade para até 500 apartamentos”. Conforme a autora, as obras de infraestrutura urbana e das 820 casas foram viabilizadas por meio da junção de recursos de diferentes programas do governo federal”.

Nesse período foram inseridos novos projetos de HIS na cidade que serão abordados na seção 5.0. Primeiramente abordaremos o processo de periferização e expansão do Plano Diretor de Palmas.

A atuação do MNLM em Palmas no transcorrer de 21 anos, conforme Oliveira (2018, p. 21) “sua imagem ecoou na imprensa de diversas maneiras, ora sendo criminalizado, por suas ações em favor dos sem-tetos recebia o enquadramento da imprensa como invasores, ora em que esta em diversas coberturas não reconhecia a falta de moradia como um problema social”.

Diante do que foi exposto, é possível considerar que a atuação dos movimentos sociais em Palmas entre 1998 e 2003, período em que se registra a maior atividade na história da atuação do MNLM em Palmas, teve papel relevante no processo de luta pela moradia, bem

como para a formação e fortalecimento de lideranças para a organização e atuação do MNLM e a conquista de novos espaços para moradia popular.

No entanto é importante ressaltar que apesar dos esforços e as conquistas realizadas, pelos movimentos sociais, a cidade ainda padece com falta de moradia em virtude do poder público se contrapor ao conflito e potencializar o mercado imobiliário que aumenta a financeirização da terra urbana e da moradia, bem como pouco investimentos dos governantes em políticas públicas para habitação que possam garantir o direito à moradia a todos e assim cumprir a função social da cidade.

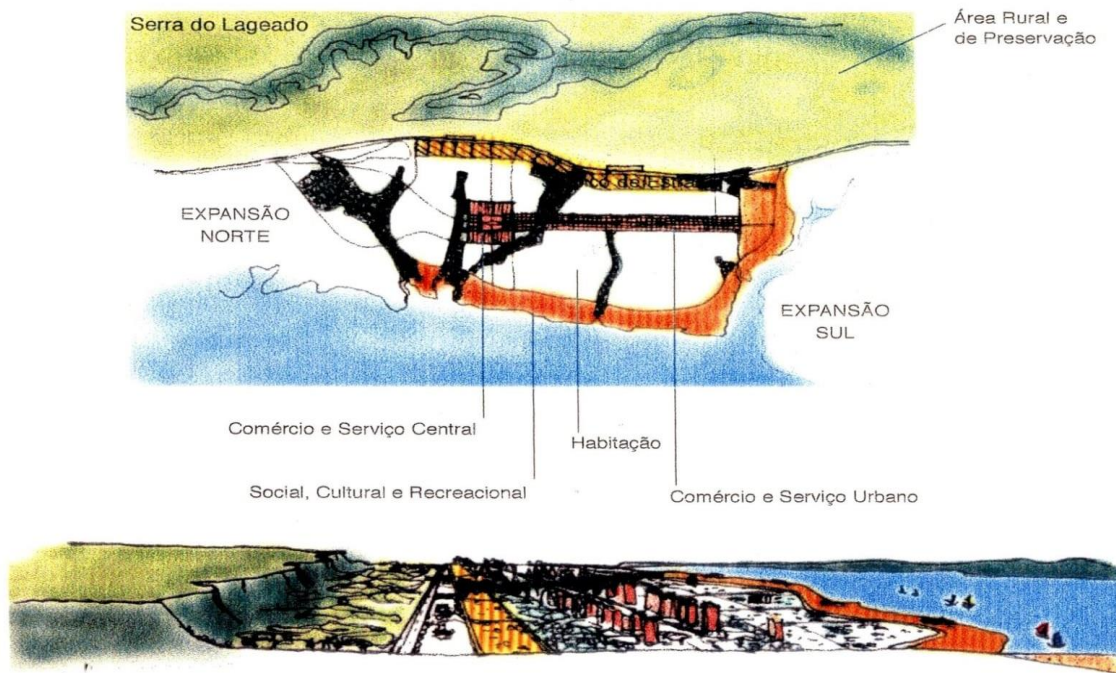
A seguir abordaremos a periferização de Palmas e expansão do Plano urbanístico como efeitos das contradições expostas neste trabalho.

4.3. O processo de periferização de Palmas: as áreas de expansão

Conforme já elucidado anteriormente, a configuração socioespacial da cidade de Palmas, apresenta-se com espaços fragmentados em virtude de sua formação inicial ter ocorrido de forma desigual. Desse modo, a expansão urbana da cidade conforme demonstrado na **figura10**, foi definida pela Lei Municipal nº 022, de 2 de novembro de 1989 e estabelecido os seguintes critérios:

- Área Norte - A área de expansão norte limita-se a oeste e a norte pela cota 212 (cota estimada de inundação da futura barragem Lajeado), a leste pela Rodovia 134 até o encontro com a Avenida m3, seguindo por esta até o Ribeirão Água Fria, indo então até a cota 212 onde teve início esta discriminação. Área de 4.625.000 ha. (PALMAS,1989).
- Área Sul - A área de expansão urbana sul limita-se a oeste e a norte pela cota 212 (cota estimada de inundação da futura barragem Lajeado), a leste pela Rodovia TO 134 e a sul pelo limite do município de Palmas, indo até a cota 212 onde teve início esta discriminação. Área 4.869.000 ha. (PALMAS, 1989).

Figura 10: Croqui de Palmas com as áreas de expansão urbana - 1989



Fonte: Grupo Quatro (1989).

Segundo Bazolli (2019, p. 57), essas áreas definidas em lei foram reservadas para a futura expansão da cidade, fazendo com que Palmas tivesse potencial para uma população superior a dois milhões de habitantes.

Contudo, o processo de periferização e expansão de Palmas ocorreu ainda no início de sua formação, resultando na ocupação desordenada em virtude dos interesses políticos e imobiliários atinado pelo poder estatal. Nas palavras de Lira (2011, p.78), “Palmas representa o maior exemplo de desorganização, de caos urbano, patrocinado por um capitalismo selvagem que nunca mensura as consequências de sua selvageria”.

A problemática urbana, na concepção de Lefebvre (1999, p. 108), se constitui na centralidade, o essencial do fenômeno urbano. Mas a centralidade considerada como movimento dialético que a constitui e a destrói, que a cria ou a estilhaça exigindo um conteúdo”. Em Palmas, a reserva dos espaços no perímetro urbano central da cidade para a prática imobiliária ignorando as diretrizes do plano urbanístico inicial partir de 1991 com da criação dos bairros Jardins Aurenys (I, II, III, IV) levou a expansão para as margens do plano da cidade.

O Jardim Aurenny, criado concomitantemente à ocupação central da cidade configurasse, assim, como campo de pacificação dos conflitos, na medida em que foi naturalizado enquanto lugar oficial da população pobre que, em lugar de reivindicar o acesso às áreas urbanas centrais, satisfaz-se com o que lhe é ofertado e sente-se bem atendido pelo Estado em suas necessidades básicas. A implantação das barreiras representou o artifício de controle que garantia a eficiência do aparato “higienizador” criado pelo Estado. (BOTTURA, 2019, P. 134).

Dessa maneira, a cidade continuou se desenvolvendo de forma acelerada. Para Santos (2009, p. 72), “quanto mais gente vem para a cidade, com o conseqüente aumento do número de pobres e devido aos mecanismos geoeconômicos mais o centro “cêntrico” cresce, se avoluma e se expande”.

Em Palmas, “a partir de 1992 a expansão periférica se fortaleceu e não pôde mais ser contida. Esse avanço rápido e inconseqüente provocou o nascimento de uma nova urbe, apartada e fora da cidade planejada de Palmas. Desde a implantação da cidade, em simbiose, governo e iniciativa privada criam novos espaços urbanos distantes do centro para moradia popular”. Bazolli (2019, p.59).

Na concepção de Santos a cidade torna-se criadora de pobreza socioeconomicamente e espacial.

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas também do modelo espacial. (SANTOS, 2013, P. 10).

Partindo desse contexto, conforme Nogueira (2017), a ocupação periférica em Palmas, provoca uma expansão urbana (des) controlada, gerando também a negação dos serviços urbanos, tais como: saúde, educação, saneamento básico, fornecimento de água e energia elétrica à população com poder aquisitivo limitado.

Palmas, refletiu o modelo de urbanização desigual da América Latina, que assinalou Santos (2012, p. 36), quando explicou que “o movimento migratório em direção às cidades provoca um crescimento extremamente rápido das populações urbanas que se compõem, assim, de uma forte proporção de elementos nascidos fora da cidade”.

Conforme dados do Censo do IBGE em 1991 a população de Palmas contava com 24.334 habitantes, o processo de ocupação de forma dispersa em Palmas implicou em uma baixa densidade de ocupação do solo causando impactos socioeconômicos elevados para o município. De acordo com os Censos do IBGE o município de Palmas apresentou desde a sua

criação uma evolução populacional elevada, a tabela 02 apresenta os dados da evolução populacional de Palmas.

Tabela 02: Evolução da população de Palmas

Ano	População	Crescimento demográfico relativo
1991	24.334	82,3%
1996	82.977	
2000	137.335	
2007	178.386	39,85%
2010	228.332	
2022	302.692	32,5%

Fonte: Censos do IBGE. Organização autora, 2024.

Os dados apontam o maior índice de crescimento demográfico entre 1991 e 2000, período de implantação da cidade. De acordo com as informações contidas no caderno de revisão do Plano Diretor (2002), em 1996, quando a população era de quase 100 mil habitantes, Palmas abrigava menos de 60 mil habitantes na sua área urbana. A demanda por moradia gerou também ocupações populares tanto em Áreas Públicas Municipais –APMs no Plano Diretor como em áreas externas, bem como microparcelamentos de chácaras em áreas rurais fora do Plano Diretor.

Em 2012 foram mapeados pela Secretaria de Habitação de Palmas, **116 APMs** ocupadas irregularmente sendo **56** na região norte, **18** na região central e **45** na região sul e 9 no distrito de Taquaruçu; **43 loteamentos irregulares** sendo **36** fora do perímetro urbano, **7** no perímetro e mais 12 no distrito de Taquaruçu.

A dispersão urbana de Palmas tem como pano de fundo o crescimento econômico e como beneficiário o mercado de solos, pela alta lucratividade com a apropriação da Mais-Valia fundiária e a maximização da rentabilidade imobiliária com o fomento de aquisição de terrenos em áreas rurais e a conversão dessas áreas em urbanas. (Bazolli, 2019, p. 77).

Entender as contradições no espaço urbano de Palmas é extremamente complexo ou até mesmo “impossível” em virtude do seu principal detentor de terras que é estado, rompeu com planejamento da cidade promovendo segregação socioespacial da população de baixa renda, enquanto sobram espaços vazios no perímetro urbano central, a expansão da cidade segue

aumentando de forma ainda mais diversificada, o mercado imobiliário passou atuar também nas áreas externas ao Plano Diretor.

Conforme Paviani (2009, p.77), “a continuada valorização da terra central exige um terceiro movimento, a contenção ou preservação de espaços livres, que denomino “reservas estratégicas para o futuro”. Os vazios urbanos em Palmas na concepção de Bazolli (2011), “inviabilizam investimentos em equipamentos, transporte coletivo e outros serviços, e ainda contribuem para o surgimento de ocupações irregulares”.

A área considerada como expansão norte da cidade é constituída por um misto de formas socioespaciais bastante diversificado onde existem áreas urbanizadas isoladas, com condomínios de luxo, bairro irregular, área de ZEIS, área de ocupações urbanas regulares, áreas de interesses turístico e áreas com loteamentos irregulares. “A dispersão com alargamento das periferias propicia a dissolução do tecido urbano para limites cada vez mais amplos”. (Paviani, 2009, p.77).

Algumas dessas áreas estão inseridas às margens do Plano Diretor consideradas como área rural, “o surgimento de parcelamentos do solo e o surgimento de assentamentos irregulares nesta área foi evidenciado entre os anos de 2000 e 2007. Onde de acordo com a evolução populacional da cidade, ocorreu um aumento no contingente populacional de 41.031 mil habitantes (29,87%)”. (Marcílio Júnior 2016, p. 48). Por outro lado, no centro da cidade continua com extensos vazios urbanos.

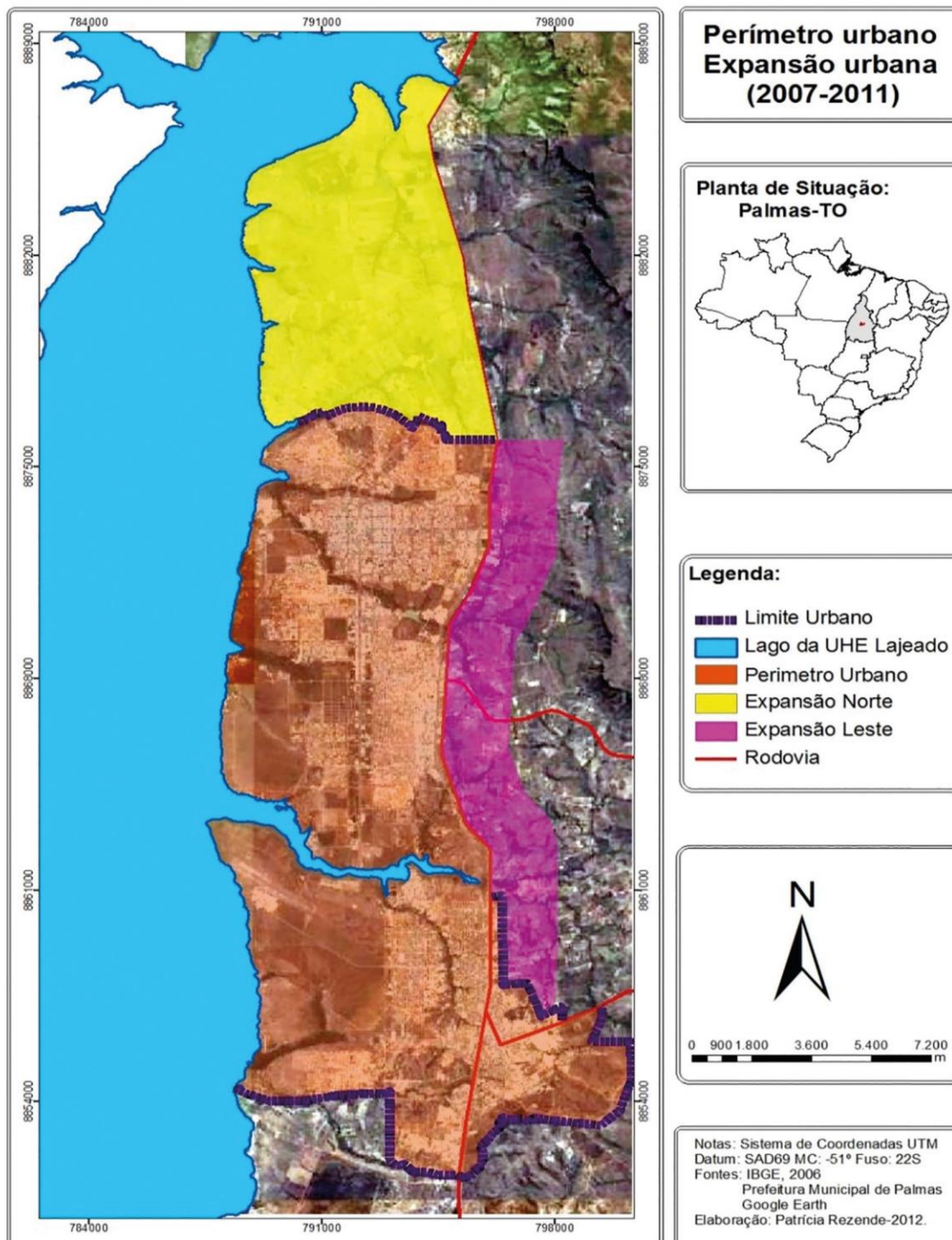
Em 2007, a região de expansão norte da cidade, havia sido considerada como área rural pelo Plano Diretor, quando surgiu uma nova área de expansão, de interesse imobiliário, tornou-se motivo de debate entre o legislativo, o executivo municipal e o mercado imobiliário de Palmas em 2011, a área expansão leste, (**mapa 06**), situada no entorno da Rodovia TO-050, que circula a cidade, a região de expansão norte também entrou no debate e voltou a ser incorporada em 2012.

Motivado “por forte pressão política e orquestrada pelo setor imobiliário através do Projeto de Lei Complementar nº 6, de 27 de junho de 2011, integrante do processo nº 86, de 2011, propunha a alteração do Plano-Diretor Municipal de 2007”. O referido Projeto de Lei “instituiu as áreas de urbanização específicas, com a possibilidade de permitir a regularização dos empreendimentos comerciais e industriais instalados naquele local no decorrer do tempo, vedada a construção de empreendimentos residenciais; por outro lado, destinar novas áreas a

equipamentos de maior porte, com reduzido impacto ambiental, havia sido vetado anteriormente em 2007". (Bazolli, 2019, p. 78).

Cabe ressaltar que a área em referência foi considerada como Área de Preservação Ambiental no plano urbanístico inicial.

Mapa 06: expectativa da expansão urbana de Palmas -TO



Fonte: IBGE, 2006. Em Prefeitura de Palmas, adaptado por Patrícia Rezende – 2012.

Os principais pontos do debate em relação à expansão leste, segundo Bazolli (2019, p.79), foram “a criação de empreendimentos que comprometeriam a qualidade ambiental, e como sustentáculo o interesse da criação de condomínios residenciais num espaço rico em recursos hídricos, hoje responsável pelo abastecimento de água potável na cidade; o aumento do território delimitado no projeto complementar inicial para dimensões que cresciam à medida aos dos interesses imobiliários”.

De qualquer maneira, no decorrer do debate, que se prolongou por mais de um ano, em virtude dos fortes *lobbies* de setores econômicos imobiliários, verificou-se que a expansão leste da cidade na qual havia loteamentos irregulares, fora detectada como importante razão da pressão para a cidade crescer naquele sentido e como complicador se incorporou ao debate à demanda pelo crescimento urbano da região norte (Expansão norte), transformando-a por meio de emendas parlamentares também em expansão urbana. (BAZOLLI, 2019, P.79).

Na área de expansão sul, que era para após a urbanização de pelo menos 70% do plano básico, tornou-se área de ocupação induzida pelo governo do estado no início da implantação da cidade que empurrou a população de baixa renda para essa região, tendo como resultado o parcelamento de novas áreas e reprodução da pobreza.

Nesse contexto, para Lefebvre (2016, p. 11), as contradições do espaço há “uma certa “racionalidade” segregadora, invocada para ordenar o espaço, acaba ratificando a expulsão dos considerados incômodos, inconvenientes, ou mesmo ameaçadores, enfim, os esbulhados de sempre para as periferias desurbanizadas”.

Em Palmas, conforme levantamento realizado pela prefeitura municipal, (2002), entre 1996 e 2000, além dos Aurenys e Taquaralto foram aprovados mais 12 parcelamentos públicos e particulares e o Distrito industrial de Taquaralto, projetados sem definição de macro desenho das vias principais, em áreas desintegradas fisicamente e institucionalmente de Palmas, localizadas aproximadamente a 7km do Plano urbanístico, não foi criada legislação própria, não utilizaram a legislação de uso do solo prevista no plano básico. (PALMAS,2002)

Diante dessa constatação, e tendo em vista as transformações na estrutura socioespacial de Palmas, pode-se afirmar que o processo de periferação da cidade no início de sua formação foi “planejada” pelo governo do estado, levando a cidade a crescer de forma dispersa, e segregada socioeconomicamente o que gerou vazios urbanos ou reservas estratégicas de terras no centro da cidade e uma expansão descontrolada no seu entorno.

4.4. As reformas do Plano Diretor de Palmas e a inserção das ZEIS

A organização sócioespacial está ligada por relações conjuntas, contíguas e hierárquicas. Gottdiener (1993, p. 198).

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento urbano tornou-se a única forma de se garantir a função social da cidade e da propriedade. Assim, os artigos 182 e 183 preconizam que o desenvolvimento urbano deve promover as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio de Plano Diretor Municipal. Estes artigos foram regulamentados pela Lei nº 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade – (BRASIL, 2001).

Tais processos são característicos do período que Santos (1993), denominou de “técnico científico informacional produtor de verticalidades em que a ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema, enquanto a ordem local diz respeito a uma população contígua de objetos, reunidos e regidos pela interação e pela contiguidade, que Santos denominou de horizontalidades”.

Neste aspecto, segundo Rodrigues (2011, p. 12), “o Plano Diretor, desde a Constituição de 1988, é a base para se atingir a função social da cidade e da propriedade urbana. Essas políticas não são excludentes, e cada uma delas tem especificidades no que diz respeito ao planejamento e a produção e reprodução do espaço urbano”.

O Estatuto da Cidade é um importante marco regulatório da política urbana brasileira, no artigo 2º, incisos de I -V estabelece os objetivos da política urbana e a garantia da função social da cidade e da propriedade urbana evitando correções e distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos. Vejamos:

Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;(…). (BRASIL, 2001).

A cidade de Palmas foi criada pouco tempo depois da promulgação da Constituição Federal tendo sua pedra fundamental lançada em 20 de maio de 1989 projetada para sediar a capital administrativa do estado do Tocantins. Portanto, no Plano urbanístico de Palmas deveria constar áreas destinadas a Habitação de Interesses Sociais. Porém, a população pobre foi empurrada para às margens do perímetro da cidade e sua urbanização se materializou de forma horizontal provocando segregação socioespacial e exclusão do direito à cidade.

O não cumprimento da legislação urbanística constitucional na elaboração do Plano urbanístico inicial de Palmas resultou em várias alterações da legislação urbanística local em virtude das transformações socioespaciais no processo de produção no início de implantação da cidade.

Assim, conforme dados do documento de revisão da prefeitura de Palmas (2002), inicialmente a Lei Municipal nº **33/90** estabeleceu os limites do município e os distritos de Palmas, (anexo A). Posteriormente a Lei municipal nº **386/93**, delimitou a área urbana da sede do município de Palmas entre o Ribeirão água fria ao norte, Ribeirão Taquaruçu ao sul, cota 212 a oeste e a rodovia TO 050; a Lei municipal nº **468/94** estabeleceu que a “área urbana” além da determinada pelo Plano Diretor Urbano de Palmas, aquelas presentemente loteadas ou ocupadas com construções definitivas dos distritos de Taquaralto, Taquaruçu e Canela e do povoado Buritirana. Porém esta Lei tornou-se imprecisa na sua aplicabilidade pela falta de delimitação da área de expansão urbana através de memorial descritivo.

A Lei nº **543/95**, (anexo B), “delimitou o perímetro urbano de cada um dos distritos do município, alterou também o limite Oeste do perímetro urbano do distrito sede, que passou a ser o Rio Tocantins substituindo a cota 212. Esta modificação permitiu o parcelamento do solo para fins urbanos de limites do Plano Diretor. Porém esta lei tornou-se imprecisa por não se conseguir mapear os perímetros urbanos de Taquaruçu e Buritirana em virtude de os limites físicos delimitados em lei não constarem no mapeamento do IBGE”. (PALMAS, 2002).

Diante disso, em dezembro do mesmo ano a lei nº 33/90 foi totalmente alterada pela Lei municipal nº 544/95 que delimitou os distritos do município conforme os artigos descrito abaixo.

LEI Nº 544/95, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1995. Altera a Lei nº 33/90, de 13 de fevereiro de 1990, que fixa a divisão Distrital de Palmas.
Art. 1º - O Município de Palmas passa a ser constituído dos Distritos de Palmas, Buritirana e Taquarussú.

Art. 2º - O Distrito de Taquaralto, criado pela Lei nº 33/90, de 13 de fevereiro de 1990, passa a integrar o Distrito de Palmas.

Art. 3º - O Distrito de Palmas, sede do Município do mesmo nome, possui os seguintes limites: Começa no Rio Tocantins, na barra do córrego Mirindiba; sobe pelo córrego Mirindiba até sua cabeceira; daí em rumo certo a cabeceira do córrego Pau Torto; daí, desce por este até sua barra no ribeirão Lageado; daí, sobe pelo Ribeirão Lageado até a barra do córrego Cachoeira; daí, sobe pelo córrego Cachoeira até sua cabeceira; daí, em rumo certo à cabeceira do córrego Canajuba; daí, desce por este até sua barra no Ribeirão Agem ou Ágio; daí, sobe pelo Ribeirão Agem ou Ágio até sua cabeceira; daí, em rumo certo à cabeceira do Ribeirão São Silvestre; daí, desce por este até a barra do córrego Macaquinho; daí, sobe pelo córrego Macaquinho até sua cabeceira; daí, em rumo certo à cabeceira do Ribeirão Taquarussú Grande;(…).(PALMAS, 1995).

As Áreas de Preservação Ambientais APA da Serra do Lajeado e área de contorno da APA determinados em lei estadual, foram consideradas áreas urbanas ou rural, visto que no zoneamento Taquaruçu foi considerado zona urbana. (PALMAS, 2002).

Tal fato nos leva a inferir que os criadores de leis nesse período em Palmas, pouco entendiam sobre uso e parcelamento do solo. O aumento populacional acelerado de Palmas exigiu da administração municipal uma atuação mais minuciosa em relação à política urbana da cidade.

A primeira avaliação de sua implantação pelo governo municipal ocorreu em 1996, com a participação dos técnicos do Instituto Brasileiro Municipal –IBAM, dos governos municipal e estadual e os autores do Plano Urbanístico. Essa avaliação resultou em uma publicação síntese, as questões levantadas foram incluídas no debate do “Seminário Palmas 2000” realizado no mês de maio com exposição de debates abertos onde foi exposto a avaliação do desenvolvimento da mais nova cidade capital administrativa do Brasil sob todos os aspectos. O poder público estadual foi citado como principal agente indutor do crescimento urbano do município, por razões político-administrativas da sua fundação e força maior para promover o seu desenvolvimento da urbanização de Palmas entre outros. (PALMAS, 2002).

O Estatuto da Cidade nos artigos 39 a 42 preconiza o Plano Diretor como um instrumento de planejamento municipal em relação a inserção de políticas habitacionais no município, o artigo 39 especificamente trata da função social da cidade, assegurando o atendimento a todos os cidadãos.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001).

Assim em 2007, quando a cidade já contava com 178.386 habitantes foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP), elaborado em 2005 e debatido entre os anos de 2006 e 2007 e sancionado em dezembro de 2007 através Lei Complementar nº. 155/2007 que dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. No artigo 5º foram estabelecidos os princípios e conceitos de cada um deles nos artigos subsequentes. A função social da cidade foi instituída no artigo 6º.

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

I - a função social da cidade e da propriedade;

II - a inclusão social;

III - a humanização da cidade;

IV - a proteção do meio ambiente e de seus bens comuns e vitais ao homem;

V - a sustentabilidade e equidade social, econômica e ambiental;

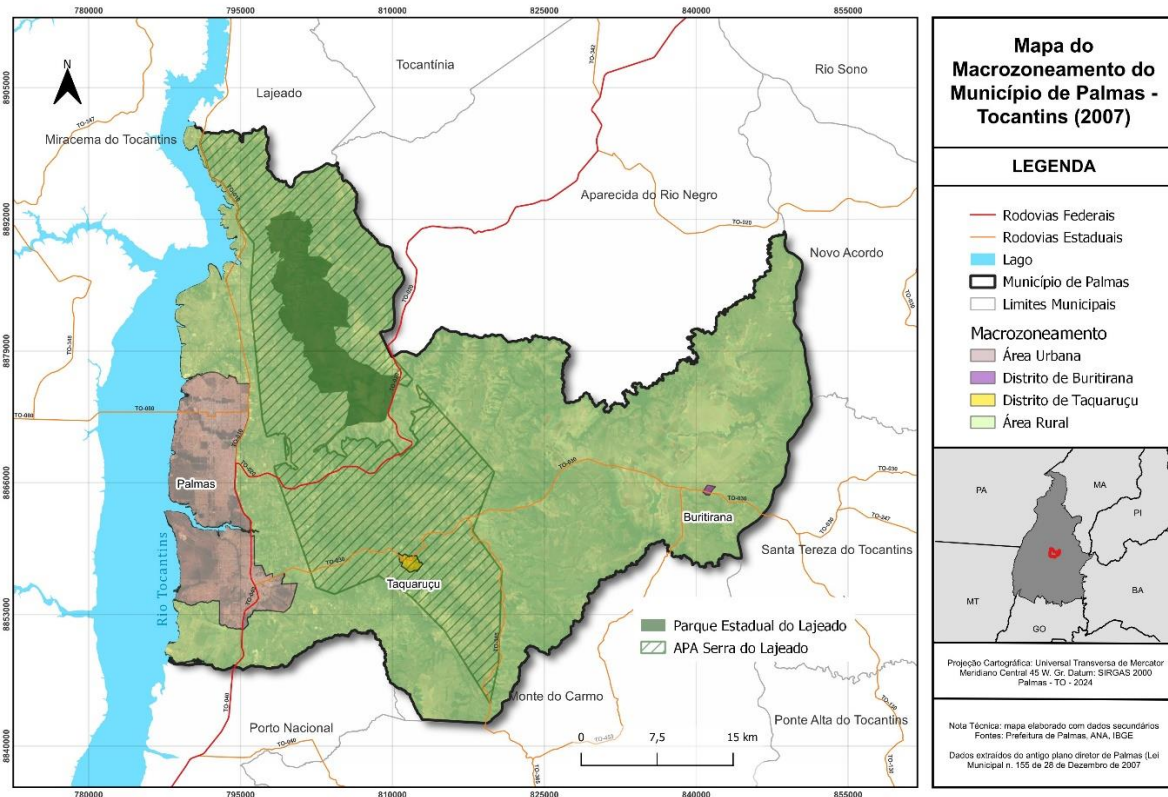
VI - a democratização do planejamento e da gestão territorial.

Art. 6º A função social da cidade de Palmas corresponde ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (PALMAS, LEI COMPLEMENTAR Nº 155/2007, Art. 5º e 6º).

O PDPP, trouxe uma série de instrumentos, portanto neste trabalho serão abordados o macrozoneamento e as Zonas Especiais de Interesses Sociais – ZEIS.

O perímetro urbano da cidade abordada, passou por mais uma alteração, a área de expansão norte que havia sido incluída no perímetro urbano em 2002 através da Lei nº 58/2002, no Título IV do PDPP, em seu primeiro capítulo que institui o macrozoneamento do município, dividiu em “áreas urbanas, área de urbanização específica e área de urbanização de interesse turístico e rural, por meio da delimitação do perímetro urbano, (**mapa 07**) modificado, no anexo I da Lei 155/2007”. (PALMAS, 2007).

Mapa 07: Macrozoneamento do município de Palmas-2007



Fonte: Prefeitura de Palmas, 2007. Adaptação: Marcos Freitas.

Segundo Bazolli (2019, p. 78), na ocasião das discussões do Plano-Diretor Municipal de 2007, a sociedade deu uma resposta ao avanço desenfreado da cidade com a proposta acatada de redução do perímetro urbano. Entretanto, conforme o autor, “na ocasião, a área de expansão da região norte retornou a ser rural, não obstante as representações do mercado imobiliário se mobilizarem para impedir a aprovação desse ponto no Plano-Diretor”.

Rodrigues (2011, p. 19), assinala que o Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição no que tange ao urbano, define que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, desde que constantes do Plano Diretor.

Desse modo, a fim de atingir a função social da cidade, os municípios devem elaborar Planos Diretores para estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulem o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. (BRASIL, 2001).

No que se refere ao Zoneamento, conforme Villaça (1999, p.177), “entende-se por zoneamento a legislação urbanística que varia no espaço urbano. No Brasil, o zoneamento tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo nas últimas décadas do século passado”. O autor explicou que diferente do planejamento urbano “o zoneamento surge no Brasil sem qualquer elaboração teórica sem a participação de intelectuais estudiosos da cidade e sem a influência do pensamento estrangeiro”.

No PDPP (2007), foi estabelecido tipos de zoneamento, o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano (Capítulo III, Art. 20) que trata do estabelecimento de parâmetros para o uso e a ocupação do solo, e, o Zoneamento de Ordenamento Territorial (Art. 21 e 22) que objetiva o estabelecimento de políticas prioritárias. “Estabelece como prioridade a ocupação das quadras inseridas nas “áreas estruturantes” de forma a garantir a ocupação prioritária e conseqüentemente o adensamento de áreas próximas aos eixos de deslocamento, maximizando o aproveitamento dos investimentos públicos em infraestrutura, equipamentos urbanos e transportes”. (CORIOLANO, 2011).

Art. 22. O ordenamento do solo urbano do município estabelecerá a prioridade de ocupação das quadras inseridas nas Áreas Estruturantes, dispostas no art. 22 desta Lei, de forma a garantir:

I - a localização de Áreas de Ocupação Prioritária, próximas ao eixo principal de deslocamento;

II - maximização de aproveitamento dos investimentos públicos em infraestrutura, equipamentos e transportes a serem instalados prioritariamente nas áreas já ocupadas inseridas na Área de Ocupação Prioritária;

III - a localização de áreas destinadas a atividades produtivas integradas com o eixo de transporte;

IV - a localização prioritária das Áreas Especiais de Habitação de Interesse Social próxima do mercado de trabalho e dos eixos de transporte coletivo. (PALMAS, LEI COMPLEMENTAR Nº 155/2007).

Conforme Coriolano (2011, p. 85), a diferenciação de tratamento das áreas é bem explícita. Na região mais afastada do centro, onde foi instalada a maioria dos programas habitacionais, “cabe” uma legislação flexível, que atenda a população de menor poder aquisitivo, contudo, na região mais próxima ao centro a legislação é rígida, não permitindo flexibilizações.

Coriolano (2011, p.85), chamou atenção para o fato de que tal divergência e “rigidez” faz com a lei seja constantemente alterada para atender os diversos interesses existentes na cidade. Essas alterações indicam uma certa “banalização” da lei, com o argumento de que é uma norma defasada e não condiz com o Plano Diretor.

4.4.1 Inserção das Zonas Especiais de Interesse Sociais - ZEIS no Plano Diretor Participativo de Palmas - PDPP

Ao longo dos anos da década de 1980, as intervenções municipais aumentaram nas áreas precárias de infraestrutura das cidades no Brasil. Conforme explicou Rolnik (2015 p.320), “as cidades de Recife e Belo Horizonte em 1983, foram as pioneiras na introdução de Zonas especiais de Interesse Social nos zoneamentos das cidades”. A autora explicou que “as políticas de regularização e urbanização de favelas e a promulgação de legislações específicas como instrumentos de regularização e reconhecimento de direito de posse generalizaram –se no país”. A autora apontou também que isso se deu principalmente após a incorporação do Estatuto da Cidade e da medida provisória nº 2.220 que acompanhou, de instrumentos destinados a regularizar os assentamentos”.

Nesse sentido, as Zonas Especiais de Interesse Sociais - ZEIS são importantes instrumentos da política pública urbana prevista no Estatuto das cidades.

Historicamente esse instrumento é reconhecido como uma reivindicação das lutas populares pelo acesso à terra e a cidade e emerge no bojo do movimento pela Reforma Urbana, defendida por diversos urbanistas, pesquisadores, movimentos sociais, etc. Formuladas a mais de quatro décadas, as ZEIS foram sendo definidas e aplicadas em diversos municípios brasileiros e, a despeito de sua concepção social e popular, sua aplicação e resultados práticos em cidades brasileiras têm transformado seus sentidos na atualidade. (BORGES, 2023, P.3).

Na cidade de Palmas, as ZEIS foram inseridas em 2007 quando foi elaborado o Plano Diretor Participativo de Palmas- PDPP. “A proposta de ZEIS elaborada pela Prefeitura Municipal buscou considerar, com base no diagnóstico elaborado, as áreas vazias existentes dotadas de infraestrutura, as áreas irregulares e os loteamentos regulares com carência de infraestrutura, nos quais, por meio de parceria com o loteador, seria possível a permuta de áreas para implantação de programas habitacionais em troca da implantação de infraestrutura”. (CORIOLANO, 2011, P.90).

Na concepção de Rolnik as ZEIS são estratégias para o aproveitamento de áreas.

As Zeis foram identificadas como estratégia de melhor aproveitamento das áreas que já tinham infraestrutura, a fim tanto de garantir as necessidades habitacionais quanto de combater a especulação imobiliária. No entanto, várias tentativas das administrações municipais no sentido de implementar instrumentos de gestão do solo, como a progressividade na cobrança de impostos prediais em áreas vazias e subutilizadas ou a compulsoriedade de ocupação, sofreram resistência por parte das

câmaras legislativas e do Judiciário, que alegavam falta de regulamentação federal. (ROLNIK, 2015, P. 321).

No PDPP, foram consideradas três tipos de ZEIS conforme artigo 25 da Lei 155/2007, conforme descritas a seguir:

Art. 25. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica, classificadas da seguinte forma:

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

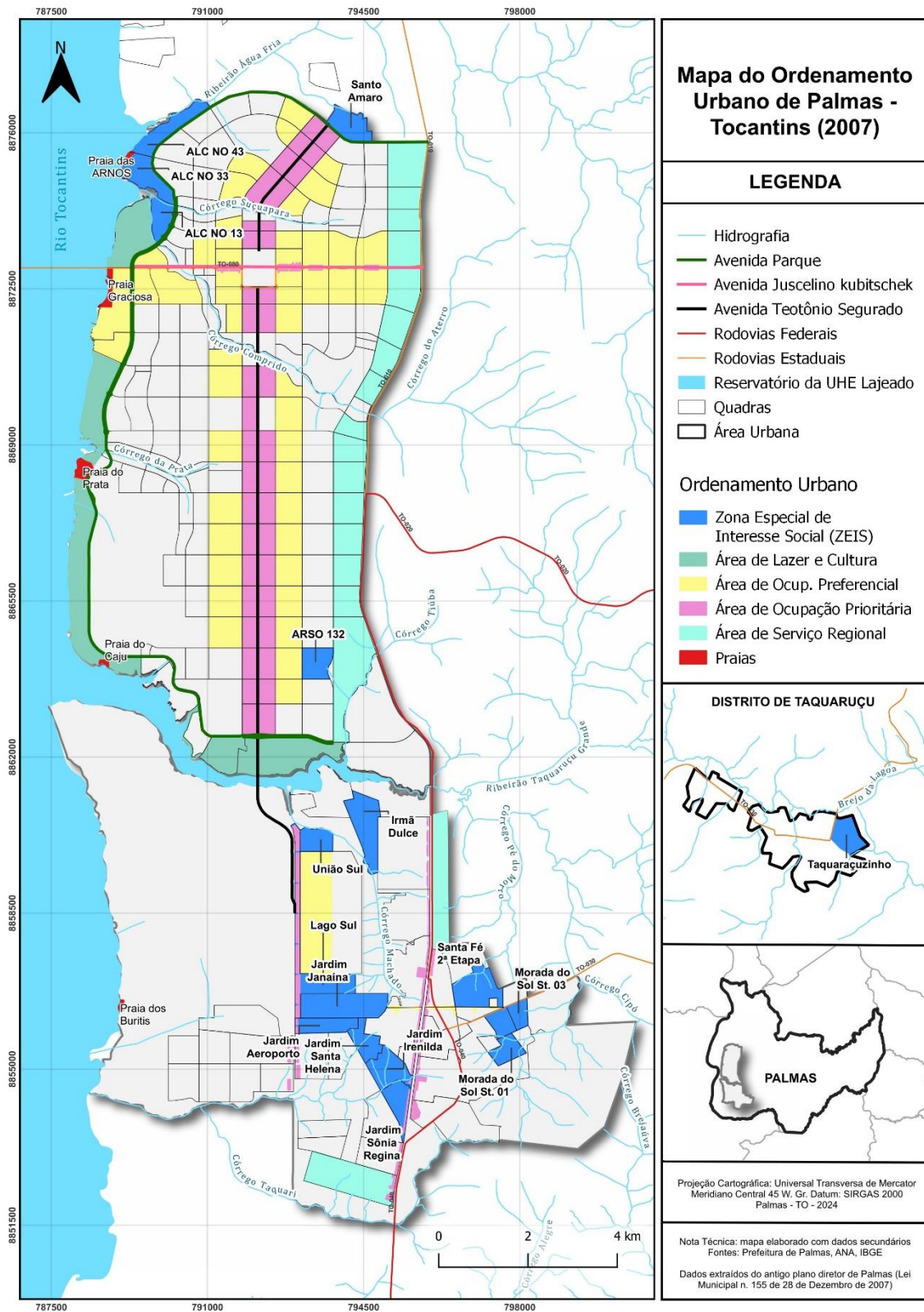
II - ZEIS Tipo 2 - Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim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

III - ZEIS Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e estadual. (PALMAS, 2007).

Analisando os artigos supracitados verifica-se que é quase completa a ausência de unidades habitacionais de HIS no perímetro urbano central da cidade. “Além da utilização das ZEIS como instrumento de reconhecimento e inclusão dos assentamentos populares autoproduzidos no marco do planejamento urbano, tendo como base as experiências do Recife e de Belo Horizonte, foi também no nível local (...). Assim, estabeleceu-se uma reserva de terras para habitação de interesse social em áreas que o plano diretor municipal considerava subutilizadas ou vazias”. (ROLNIK, 2015, 321).

O **mapa 08** a mostra de forma clara o deslocamento das ZEIS nas áreas afastadas do perímetro urbano central no Plano Diretor da cidade.

Mapa 08: Ordenamento urbano de Palmas com identificação das ZEIS no PDPP



Fonte: Prefeitura de Palmas -2007. Adaptação: Marcos Freitas.

Foram consideradas ZEIS tipo 1, as áreas localizadas na região de expansão norte, ALC NO 13, ALC NO 33 E ALC NO 43, apesar se localizarem em uma região central da cidade, segundo Coriolano (2011, p. 92), “estava regulamentada na Lei de uso e ocupação do solo (Lei 386/1993) como Área de Lazer e Cultura (ALC) e foi considerada tecnicamente pela Prefeitura, como uma área ambientalmente frágil para a ocupação. Contudo a área sofreu alteração de seu uso, sem observar os critérios técnicos”.

Na área de expansão sul, denominada de “Plano Diretor Sul, ” conforme é possível verificar no mapa supracitado foram implantadas duas ZEIS tipo 1 a ARSE 132, quadra conquistada pelo MNLM e contemplada com projetos de moradia em 2006 quando o Plano Diretor estava em debate, fato que se tornou o principal motivo para sua manutenção. A outra ZEIS TIPO 1 é o loteamento “Taquaruçuzinho” localizado no distrito de Taquaruçu.

A ZEIS Tipo 2 - Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social, estas ZEIS estão localizadas em áreas extremamente periféricas e distantes em média 22km do centro da cidade onde estão concentrados grande parte dos serviços públicos e empregos, causando transtorno de deslocamentos para a população o que não condiz com as diretrizes preconizadas no PDPP. Fazem parte os setores: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda. O setor Morada do Sol (**Imagem 10**), por exemplo teve as ruas pavimentadas em 2022.

Imagem 10: Setor Morada do Sol



Fonte: Prefeitura de Palmas -2022.

Segundo Sobrinho (2008, p. 335), “a diferenciação espacial, decorrente de seus diversos usos pode ser percebida por meio de análise dos lugares”. Nesse contexto, verifica-se em Palmas por exemplo a localização do Aeroporto Brigadeiro Lysias Rodrigues construído entre 1999 e 2001 localizado na área de expansão Sul de Palmas, implantado em uma área de usos diversificados e inserido no Plano Diretor através do Decreto nº 2.122, de 5 de novembro de 2021 “que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para aprovação dos Planos de Ocupação de empreendimentos nas áreas definidas pela Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, conforme especifica”:

CONSIDERANDO que a Região de Planejamento de Interesse Logístico integrará a área do Aeroporto com a Zona de Serviços Regionais Sul, a qual obedecerá a um plano de ocupação, com limitação ao uso residencial em áreas geradoras de externalidades incômodas, permitindo-se a implantação de usos diversificados voltados ao apoio dos equipamentos logísticos e industriais implementados, sendo que tal plano deverá ser aprovado por meio de lei específica de iniciativa do Poder Executivo, segundo o disposto no art. 29, *caput* e parágrafo único, do Plano Diretor Participativo. (PALMAS, 2021, DECRETO Nº 2.122).

Quanto a ZEIS Tipo 3 foram definidos os loteamentos irregulares para fins de regularização. Os Loteamentos Irmã Dulce, União Sul na área de Expansão Sul e Santo Amaro na área de expansão Norte, inseridos no Plano Diretor em 2014 através da Lei nº 294, são oriundos de áreas de domínio do Estado do Tocantins, que foram parceladas em chácaras. “Estas chácaras foram parceladas irregularmente, configurando em uma situação de irregularidade urbanística e jurídica”. (NOGUEIRA, 2017, P. 73; CORIOLANO, 2011, P. 95). Tais fatos convergem com o raciocínio de Rolnik (1997, p. 202), ao afirmar que “a invasão rural foi historicamente associada a um modelo de cidade que destina suas periferias aos pobres”.

Frente ao exposto, infere-se que as diversas reformas no Plano Diretor de Palmas pouco avançou no cumprimento da função social da cidade bem como para a diminuição das desigualdades socioespaciais. Com relação a inserção das ZEIS foi uma forma de legalizar as áreas periféricas e segregação socioespacial. “O Plano-Diretor Participativo de Palmas de 2007 foi implantado apenas 20%, o que sugere imputar à lei municipal a falta do cumprimento de um dos objetivos principais de qualquer plano-diretor: a exequibilidade”. (BAZOLLI, 2019, P. 30).

Para Rolnik (1997, p. 204), “apesar dos planos, leis e regulamentos que ao longo do tempo rejeitaram e proibiram as favelas e os bairros periféricos, eles não desapareceram. Costuma-se, no meio urbanísticos, atribuir o fato à falta de planejamento à falta de

fiscalização”. Conforme a autora, “o argumento atribui a expansão urbana à falta de ética que impele governantes a negociar diretamente com os interesses (sem seguir planos) construtores, moradores e fiscais a criar uma relação de compra e venda de direitos e sanções”.

O artigo do art. 40 da Lei 10.257 /2001, Estatuto da Cidade no § 3º preconiza que a revisão do Plano Diretor deverá ocorrer, pelo menos, a cada 10 anos. No § 4º estabelece que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001).

Diante da importância atribuída ao Plano Diretor municipal como um instrumento de ordenamento territorial da cidade, cabe destacar que o seu planejamento deve ser realizado respeitando os parâmetros estabelecidos em lei, garantido a participação popular e demonstrando transparência na apresentação dos conteúdos para que a cidade possa cumprir sua função social.

O processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas teve início em 2016. Todavia, em 2015, foi instalado pelo o Executivo municipal o processo de Revisão do Plano-Diretor Participativo de Palmas por meio do Decreto nº 1.089, em 6 de agosto 2015, entretanto foi suspenso em virtude da metodologia de sua elaboração ter ocorrido em desacordo com a legislação vigente do Estatuto da Cidade.

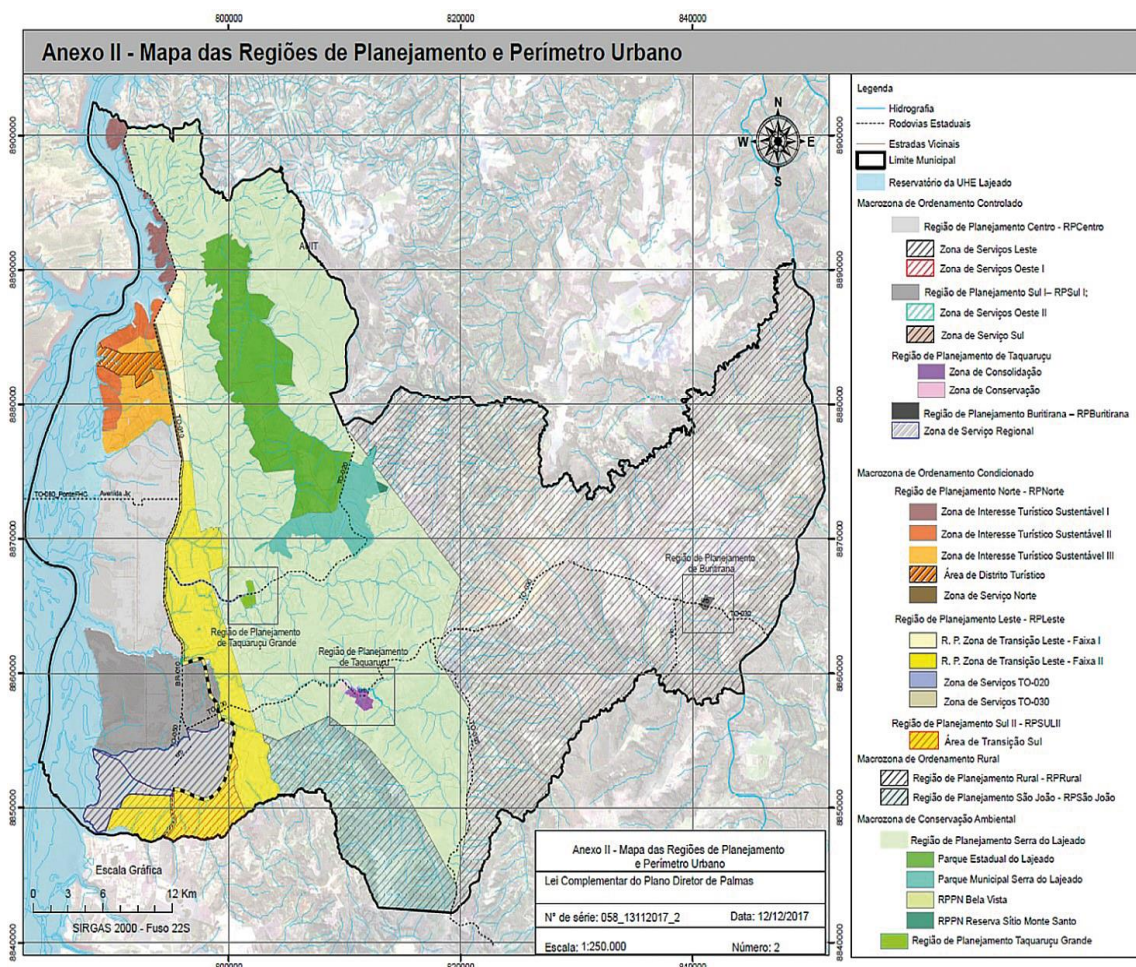
Conforme Santos e et al (2019, p. 4), “no momento em que a população se vê perdendo diversas conquistas e direitos, no processo de revisão do PD em Palmas, observa-se não somente a tomada de decisões sem legítimas consultas públicas, mas a superficialidade e artificialidade da participação popular frente a essa cidade tratada como mera mercadoria”.

Bazolli (2019, p. 30), esclareceu que “sem justificativas, o Executivo municipal instalou o processo de Revisão do Plano-Diretor Participativo de Palmas por meio do Decreto nº 1.089, em 6 de agosto 2015”. Segundo o autor, “já em setembro publicou a chamada para três audiências públicas programadas para outubro, e finalmente informou a intenção de concluir o processo e remetê-lo à Câmara de Vereadores em novembro, com expectativas de obter a aprovação do Plano-Diretor Participativo de Palmas até início de dezembro de 2015. Evidente que esse caminho anunciado reduziria o acesso da população às propostas formuladas pela Prefeitura”.

Foi elaborado à sociedade palmense um documento intitulado: Contribuição à metodologia: revisão do Plano-Diretor de Palmas - Carta Aberta em 2016 por “entidades de atuação ligadas ao urbanismo e ao direito à cidade, movimentos sociais e grupos de pesquisa e extensão de universidades que se mobilizaram para que as diretrizes legais fossem cumpridas pela Prefeitura”. Assim, “resultou no ajuizamento pelo Ministério Público Estadual de Ação Civil Pública com pedido liminar de suspensão das audiências públicas até o restabelecimento da devida divulgação e a participação popular no processo revisional, foram requeridas a efetiva participação popular nos termos da legislação vigente, a nulidade das atividades realizadas relacionados ao processo de revisão até a propositura na ação e que se procedesse à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final do Plano-Diretor Participativo de Palmas, entre outros pedidos”. (BAZOLLI, 2019).

Entretanto, a revisão prosseguiu mesmo tendo interferências judiciais e concluída em 2018 com aprovação da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril e 2018. O ordenamento territorial de Palmas dividiu o município em quatro Macrozonas de Ordenamento Controlado: “1- Macrozona de Ordenamento Controlado (MOCCont); 2- Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond); 3- Macrozona de Ordenamento Rural (MOR) e, 4- Macrozona de Conservação Ambiental (MCA). As Macrozonas estão divididas em Regiões de Planejamento, e estas, por sua vez, em Zonas, no **mapa 09** estão identificadas de acordo com as características socioeconômicas”. (PALMAS, 2018, Lei COMPLEMENTAR Nº 400, ART.7ºE 8º).

Mapa 09: Macrozonas e Regiões de Planejamento e perímetro urbano de Palmas - 2018



Fonte: Palmas, 2018, Lei Complementar nº 400, anexo II.

Segundo Bazolli, (2019, p. 32), um nível de complexidade desnecessário ao estabelecer o planejamento em macrozonas que são divididas em regiões de planejamento e por sua vez subdivididas em zonas”. (Bazolli, 2019, p. 32). Dentre as alterações realizadas foi aprovada a ampliação do perímetro urbano de Palmas e a criação de uma zona de expansão urbana nas faixas norte e leste, denominada de espaço territorial de transição rural-urbana.

Art. 43: A Macrozonas de Ordenamento Condicionado – MOCond apresenta restrições de ocupação e edificação, configurando-se em um espaço territorial de transição rural urbana em decorrência da fragilidade ambiental em especial pela presença significativa de corpos hídricos (PALMAS, 2018, LEI COMPLEMENTAR Nº 400

Conforme expressado no artigo 43 a área da Macrozona de Ordenamento Condicionado - MOCond apresenta restrições de ocupação e edificação, configurando-se em um espaço territorial de transição rural-urbana em virtude da fragilidade ambiental em especial pela

presença significativa de corpos hídricos. Conforme relatado anteriormente, os corpos hídricos desta área são responsáveis pelo abastecimento de água potável na cidade, fato que reforça sua preservação. Porém, contraditório, quando possibilita a expansão urbana na área ao invés de impedir. Como explicou Bazolli:

(...). Apesar do malabarismo semântico e explicações contraditórias, a revisão do Plano-Diretor propôs o aumento do tecido urbano da cidade e a criação de área significativa de expansão urbana sem os devidos estudos sobre a densidade e ocupação. O que mais uma vez feriu os princípios e objetivos do próprio Plano-Diretor e a vontade expressa da população. (BAZOLLI, 2019, P. 40).

Para Santos e et al (2019, p. 13), “não há dúvidas de que a Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCond destina-se à expansão urbana da Capital, embora tal finalidade não tenha sido expressamente reconhecida na Lei do Plano Diretor”. Assim fica evidenciado que as diretrizes preconizadas no artigo 2º do Estatuto da cidade foram negligenciadas no processo de revisão do PDPP de Palmas 2007 (LC nº 155/2007) que levou à edição do Plano Diretor de 2018 (LC nº 400/2018). “Vale lembrar que os memoriais descritivos divergem dos mapas apresentados na lei e isso poderá causar insegurança jurídica em sua aplicação”. (BAZOLLI, 2019, P. 32).

A complexidade para entender a legislação de Palmas é um fator que necessita ser discutido com mais precisão entre a sociedade e seus representantes, pois enquanto sobram espaços vazios no centro da cidade estão sendo aprovadas áreas de expansão desnecessárias. Uma forma de conter a expansão descontrolada é a inclusão de políticas públicas para HIS nos espaços vazios do Plano Diretor.

É necessário também mais transparência, flexibilidade e divulgação dos processos de reformas para que assim a população participe ativamente e assim se construa uma cidade onde todos possam usufruir do direito à cidade. Em 2019 a Prefeitura iniciou uma nova revisão da legislação urbanística da cidade que tem por objetivo revisar e corrigir a LC nº 400/2018, em que a metodologia adotada foi a formulação de uma minuta técnica interna e posteriormente apresentada para a população através de audiências públicas. Todavia, teve pouca divulgação e as audiências ocorreram às terças feiras às 14h, o que dificulta a participação da população.

Dentre as correções propostas é a unificação da lei de Uso do Solo urbano do Plano Urbanístico básico da cidade e da região sul que possuem legislações com metodologias diferentes. Segundo Lúcio Milhomem presidente do Instituto de Planejamento Urbano municipal de Palmas – IPUP, pretende-se trabalhar uma legislação que se entenda todo o

território da cidade através de uma legislação única. Outro ponto abordado por Milhomem é que as legislações são do início da cidade e refletem nos dias atuais e as alterações no Plano Diretor também alteram a destinação de uso do solo da cidade, o que acabam sendo um impeditivo para o que a cidade quer receber.

Diante disso, entende-se que a cidade de Palmas possui grandes e complexos desafios a serem vencidos e assim tornar-se uma cidade democrática. Tal complexidade indica a necessidade de uma reforma em sua legislação em que a população participe de sua elaboração.

4.5. Habitação de Interesse Social em Palmas

Para Milton Santos (2012, p. 114), a economia política da urbanização e a economia política das cidades, são inseparáveis. Elas se distinguem de um ponto de vista analítico, mas são de fato, inseparáveis, por que a urbanização não é apenas um fenômeno social, ou econômico ou político, mas também um fenômeno espacial.

O Estatuto da Cidade, que regulamenta a Constituição no que consiste ao urbano, define que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, desde que constantes do Plano Diretor. A criação do Ministério das Cidades em 2003 produziu mudanças importantes na política urbana, que passou a administrar os recursos do FGTS, garantido 60% dos recursos para habitação popular e ampliou os descontos concedidos às pessoas com baixa renda que funcionam como subsídios e, assim, aumentou a possibilidade de inúmeras famílias, ter acesso à casa própria.

No que consiste à aplicabilidade da política habitacional “cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor”. (SAULE JÚNIOR, 2001, p.14).

A Lei 11.888/2008 veio delinear o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, estabelecendo seus objetivos, abrangência e requisitos.

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no **caput** deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - Otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - Formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - Propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental. (BRASIL, ARTIGO 2º § 1º §2º Lei 11.888/2008).

A Produção do espaço urbano legalizado para Habitação de Interesse Social no município de Palmas é incipiente e anda a passos lentos. Em 2001 foi aprovado O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do Município de Palmas (PEMAS). “Foi o primeiro documento que registrou o início da discussão política sobre a questão habitacional no município, com apresentação do relatório”. (Lucini e Neto, 2016, p. 92).

Segundo Rolnik (1997, p. 182), a partir principalmente de 1980, governos municipais e estaduais acabaram por estender as favelas mais organizadas redes de serviços e infraestrutura, adotando uma política tarifária diferenciada em relação ao pagamento desses serviços.

Conforme já enfatizado, foram inseridas ZEIS no Plano Diretor urbanístico em 2007 nas áreas de expansão da cidade e distantes do centro repetindo o que ocorreu no início de implantação da cidade, com o objetivo de legalizar as áreas habitadas pela população de baixa renda.

Para Maricato (20013, p. 118), “a moradia é uma mercadoria espacial. Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para venda”. Dessa forma, “ela tem uma vinculação com a macroeconomia, já que o mercado depende de regulação pública e subsídio de financiamento”.

Em Palmas, a produção de habitação social passou a ser desenvolvida em maior escala pelo governo municipal a partir de 2006. Até 2005 o município contou com três programas de Habitação de Interesse Social, a saber:

- Fazendo acontecer o Santa Bárbara/Habitar Brasil BID - HBB em 2002;
- Programa Pró – Moradia em 2004;
- Programa Habitacional dos Servidores Municipais em 2004.

De acordo com as informações da Secretaria de Habitação do município, pelo em 2005, quando o prefeito Raul Filho (PT) assumiu o Executivo municipal foram tomadas providências a respeito do processo de revisão da legislação urbanística da cidade com a inclusão de programas de HIS. Inicialmente foi criada a Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano

– SEDUH com objetivo de coordenar os projetos e programas do município, até então inexistentes ou desconexos em várias secretarias. Sua estrutura foi desenhada com intuito de somar esforços à construção da política municipal de habitação visando uma maior efetividade no âmbito habitacional e desenvolvimento do município. Posteriormente foi elaborado o plano de ações descritas abaixo:

- Estruturação de programas que atendam diferentes faixas de renda;
- Ações de Regularização Fundiária;
- A construção de um Cadastro Único de Habitação;
- Programas Sociais focados na geração de renda;
- Capacitação profissional e educação ambiental;
- Parcerias e convênios com movimentos sociais, sindicatos e associações para auxílio no atendimento habitacional.
- Revisão da legislação urbanística, criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, Política Habitacional, Plano Municipal de Habitação, e Revisão do Código de Obras, e USO do Solo urbano. (PALMAS, 2011).

A SEDUH foi criada no início de 2005 com o objetivo de coordenar os programas e projetos habitacionais do município, até então inexistentes ou desconexos em várias secretarias - acarretando em sérios prejuízos para a população palmense. A estrutura foi desenhada com o intuito de somar esforços à construção de uma Política Municipal de Habitação, visando uma maior efetividade das ações no âmbito habitacional e do desenvolvimento urbano. (PALMAS, 2006).

Eduardo Manzano, foi secretário de Habitação do Município no período em referência, na entrevista concedida no dia 14 de dezembro de 2023 explicou que quando foi criado a SEDUH o município não tinha recursos para HIS. Ele assim se expressou:

A SEDUH elaborou um plano que pudesse atender o déficit da cidade, então foi necessário angariar áreas/terrenos de preferência no perímetro urbano de Palmas. Em 2007 foi lançado o Programa PAC2 um Programa Federal com recursos para condomínios verticais, uma novidade para a Habitação Social. Foi um período que teve uma produção grande de habitação social não só em Palmas, mas em todo Brasil. Com o lançamento do PAC foi possível então implantar alguns Projetos para Habitação Social. Mas, existe em Palmas um grande entrave que acaba dificultando ainda mais, são os problemas fundiários, grande parte das Terras de Palmas ainda estão sobre posse do Estado. O Plano Urbanístico inicial de Palmas não possuía espaços destinados para Habitação Social, a população pobre chegava e era impedida de entrar o resultado disso é uma cidade desigual, espalhada. (EDUARDO MANZANO. 14.12.2023, ENTREVISTA CONCEDIDA).

Manzano explicou também que a criação da SEDUH foi um desafio, após sua criação foi necessário montar e capacitar uma equipe no âmbito da Política Municipal de Habitação - PMH para elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas. Criou-se também o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas através da Lei nº 1384/2005. Posteriormente foram elaborados os Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social em 2016.

O sistema urbano, segundo Castells (2021, p.379), “não é exterior à estrutura social; ele a especifica e faz parte dela. Mas em toda prática concreta, é preciso levar em conta sua articulação com outros níveis além dos especificados no sistema urbano”. O autor explicou que “Esta articulação se faz pela inserção necessárias dos agentes urbanos no sistema de posições econômicas, políticas e ideológicas da estrutura social, bem como nas diferentes relações entre as posições, que definem os sistemas na sua estrutura interna”.

Conforme dados do relatório de Habitação Social de Palmas (2006), “a prefeitura elaborou por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, desenvolveu no ano de 2006 diversas ações para a melhoria de vida dos cidadãos palmenses. Todavia os programas de Habitação de Interesse Social são complexos e exigem um alto grau de comprometimento do poder público e dos diversos agentes envolvidos: governantes, entidades financiadoras, funcionários, empresas contratadas e os próprios beneficiários”.

Diante das complexidades, grandes são os entraves e os obstáculos para o planejamento e a execução de empreendimentos habitacionais de interesse social, são atividades e ações de grande complexidade, que envolvem:

- I. Uma grande diversidade de agentes;
- II. Grandes investimentos;
- III. Um determinado "tempo" para a sua concretização.

Entender os procedimentos adotados por diferentes instâncias de governo (Federal ou Estadual) e os procedimentos específicos dos agentes responsáveis por repasses e acompanhamento de recursos são exigências para o bom andamento de cada programa. (PALMAS, 2006).

Posteriormente realizou-se o cadastro das famílias em parceria com a Secretaria de Assistência Social, em que foi criada em 2006 uma seção de cadastro habitacional, dentro da estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Com o objetivo é manter um banco-de-dados das condições de habitação das famílias que procuram a prefeitura, bem como detectar e catalogar famílias que vivem em condições precárias de moradia e em fragilidade

social. Com esses dados o poder público pode construir programas específicos que atendam a esta demanda, e também formatar políticas que visem a diminuição real do déficit habitacional no município. (IDEM).

Além da parceria com o MNLM, que desenvolveu trabalhos de cadastramentos e possuía uma lista com aproximadamente dez mil famílias, a Prefeitura Municipal realizou no início de 2006 um cadastro habitacional que detectou mais de oito mil famílias com renda até 03 salários mínimos e que necessitam de moradia. Para complementar as ações foi realizado junto à Caixa Econômica uma pesquisa de documentos sobre os programas habitacionais já executados pela Prefeitura de Palmas em anos anteriores, detectando as famílias já atendidas pelo poder público e também aprimorando a ferramenta de banco-dedados. (IDEM). **O quadro 02**, descreve os Programas de HIS implantations pela prefeitura no município de Palmas entre os anos de 2002 e 2022.

Quadro 02: Projetos de Habitação de Interesse Social em Palmas

Nº	Projeto/programa	Ano	Localização	Agente financiador	Tipologia	Nº de Famílias atendidas	Atualmente
01	Fazendo acontecer o Santa Bárbara/Habitar Brasil BID - HBB	2002	Jardim Santa Bárbara	BID e Caixa Econômica	Casas	900 famílias	Concluído
02	Pró-Moradia	2004	Diversas quadras de Palmas	Caixa Econômica, FGTS e M.C	Casas	200 famílias	Concluído
03	Programa Habitacional dos Servidores Municipais	2004	ARSE 131	Caixa Econômica	Casas	61 famílias	Concluído
04	Construindo Juntos- MNLM Programa Crédito Solidário (Federal) e Cheque Moradia (estadual)	2005	Área Residencial Sudeste -ARSE 132	FGTS, Caixa Econômica, Crédito Solidário e Cheque Moradia	Casas	498 famílias	Concluído
05	Cidade solidária/ Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	2006	Loteamento Lago Sul	M.C, Caixa Econômica e governo do Estado	Casas	600 famílias	Concluído
06	Meu Teto- PAC/PPI – Intervenção em Favelas	2005	ARSE 131 e 132 ARNE 54, Buritirana e Taquaruçu.	PAC 2 e Caixa Econômica	Casas e apartamentos	1001 famílias	Concluído
07	Irmã Dulce/FNHIS-PAC: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.	2007	Loteamento Irmã Dulce	Recurso devolvido	Casas	840 famílias	Não desenvolvido por problemas fundiários
08	Habitação de Interesse social PHIS	2007	Indefinido	Recurso devolvido	Indefinido	Indefinido	Não executado por Problemas fundiários
09	HIS/ Habitação de Interesse Social	2008	ARSE 132	Crédito solidário –OGU e Cheque Moradia.- Estado.	Casas	55 famílias	Concluído
10	HIS/ Habitação de Interesse Social	2009	ARSE 131 e ARSE 132	Orçamento Geral da União - OGU	Apartamentos	264 famílias	Concluído
11	Programa Minha Casa Minha Vida - PMCV	2009	Diversos locais do município	PMCV /Caixa Econômica	Casas e Apartamentos	5.862 famílias	Concluído
12	Projeto de Urbanização do Jardim Janaína e Lago Sul/PPI - PAC 2	2011	Jardim Janaína e loteamento Lago Sul	PAC 2 /Caixa Econômica	Sobrados germinados	1.184 famílias	Concluído
13	Projeto de Requalificação Urbana do Setor Santo Amaro/PPI-PAC 2	2011	Setor Santo Amaro	PAC 2 /Caixa Econômica	Casas	572 famílias	Concluído

Fonte: elaborado pela autora com base no Relatório dos Programas Habitacionais Palmas -2006 e 2012; e entrevistas realizadas com vários servidores da Secretaria de Habitação de Palmas.

Os programas habitacionais são os instrumentos utilizados pelo poder público para atenuar as dificuldades com habitação e amparo às populações de baixa renda, especificamente aquelas que vivem em situação de vulnerabilidades. Em Palmas, conforme evidenciado no quadro 02, 09 Programas de Habitação Social, estão localizados nas áreas periféricas, 02 na ARSE 132, 01 na ARSE 131 e 01 na ARNE 54. De acordo com os relatórios fornecidos pela prefeitura de Palmas, os programas listados no quadro 02, foram implantados e desenvolvidos conforme descrito a seguir.

• **Fazendo acontecer o Santa Bárbara - Habitar Brasil BID – HBB** – é um programa realizado pela Prefeitura de Palmas, com recursos do Banco Internacional de Desenvolvimento que destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente, do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) e contou com a parceria do Ministério das cidades e da Caixa Econômica Federal, começou a ser gestado no ano 2000 e teve início de fato em 2003, porém até 2004 não havia sido entregue nenhuma unidade habitacional, em 2006 foram concluídas as obras das unidades habitacionais.

Além das melhorias habitacionais através de construções e reformas de unidades habitacionais foram realizadas as seguintes ações:

- Trabalho de mobilização e participação comunitária junto às lideranças e segmentos da comunidade atendida;
- Educação sanitária e ambiental para comunidade;
- Palestras em educação sanitária e ambiental incluindo a limpeza do bairro, ajardinamento das quadras e do Centro de Geração de Rendas e doação de mudas de árvores frutíferas;
- Cursos profissionalizantes de Alimentação Alternativa, Compotas, Corte e Costura e Confecção de Peças íntimas, ministrados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR. (PAMAS, 2006). A imagem 11, demonstra os cursos.

Imagem 11: Cursos de capacitação Corte - costura e compostas no Setor Santa Bárbara



Fonte: SEDUH, 2006.

Todas as etapas do Programa foram concluídas em 2009 com a entrega dos títulos dos imóveis para as famílias

- **Programa Pró-Moradia:** programa federal que financia municípios com recursos do FGTS, para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderante de até três salários mínimos. Em Palmas, foi implantado em 2005 visando a construção de 200 unidades habitacionais e a implantação de infraestrutura em várias quadras espalhadas pelo tecido urbano. As casas foram construídas em diversas regiões da cidade: 405 Norte, 603 Norte, 605 Norte, 607 Norte, Jardim Aurenny II, Jardim Aurenny III, Jardim Aurenny IV, Taquaralto, Santa Fé, Vale do Sol, Morada do Sol III e Sol Nascente, foi concluído em 2016. (PALMAS, 2006). A imagem 12 ilustra a tipologia arquitetônica das unidades habitacionais.

Imagem 12: Ilustração das unidades habitacionais construídas pelo programa Pró – Moradia.



Fonte: SEDUH, 2006.

- **Programa Habitacional dos Servidores Municipais** - programa habitacional da Prefeitura de Palmas em parceria com a ASSEMP (Associação dos Servidores Municipais), iniciado em 2004, visando a construção de 600 unidades habitacionais na Quadra ARSE 131, onde realizados os cadastros das famílias interessadas em adquirir casas e apartamentos por meio do financiamento habitacional da Caixa Econômica Federal. Entretanto foram construídas 61 unidades habitacionais para esse programa, em virtude da quadra ARSE 131, foi destinada à implantação do programa habitacional, a qual teve sua infraestrutura implantada para viabilizar a construção de 61 casas nos lotes doados pela prefeitura. (PALMAS, 2006; 2016).

- **Construindo Juntos- MNLM Programa Crédito Solidário (Federal) e Cheque Moradia (estadual)** – programa habitacional da Prefeitura Municipal de Palmas em parceria com o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e outras associações. Voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada por cooperativas ou por associações com fins habitacionais, visando a produção de novas habitações fazendo uso da “autogestão” e do “mutirão”. O programa foi desenvolvido na quadra ARSE 132 com a construção de casas por meio de diferentes programas do Governo Federal (Crédito Solidário, FGTS – Resolução 460 e PSH) e do Governo do Estado (Cheque Moradia).

O projeto “Construindo Juntos” teve início no ano de 2003 quando o MNLM fez mobilizações populares e políticas com o objetivo de conseguir áreas para a implantação de programas de moradia, e que atendessem as comunidades de baixa renda da capital. Em resposta às demandas levantadas, o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Palmas, juntamente com a Caixa Econômica Federal na Quadra ARSE 132, ficando a Prefeitura responsável pelos projetos urbanísticos e a regularização da área.

Com base no cadastro feito pelo MNLM foram definidos critérios de seleção e organizado um sorteio de mil lotes. Posteriormente o projeto tomou novos rumos com a possibilidade de haver linhas de financiamento para a construção de habitações com recursos do Governo Federal.

Os recursos foram disponibilizados por diferentes programas, porém todos geridos diretamente pelo MNLM em um processo participativo, autogestionária e com a participação dos próprios beneficiários durante o processo construtivo por meio do mutirão. No **quadro 03** são demonstradas as diferentes etapas do projeto e os programas vinculadas.

Quadro 03: Etapas do Projeto habitacional Construindo Juntos – ARSE 132

Projeto/Etapa	Programa	Faixa de renda	Número de U.H.s
Construindo Juntos – 1ª Etapa	PSH	Até 01 S.M.	98
Construindo Juntos – 2ª Etapa	Crédito Solidário	Até 03 S.M.	200
Construindo Juntos – 3ª Etapa	Crédito Solidário	Até 03 S.M.	200
Total			498

Fonte: SEDUH, 2006. Organização, autora.

Em 2005 a Prefeitura Municipal de Palmas firmou um convênio com o MNLM objetivando a contratação de uma equipe técnica independente do poder público responsável pela organização, o planejamento e o acompanhamento das obras. A **imagem 13**, ilustra a construção das Unidades Habitacionais. Em 2007, foram entregues as primeiras unidades habitacionais, e concluído em 2009.

Imagem 13: Construção das Unidades Habitacionais na ARSE 132 do Programa Construindo Juntos



Fonte: SEDUH, 2006.

- **Programa Cidade solidária/ Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários:** este programa foi implantado em 2006 teve como fonte de recursos o Orçamento Geral da União – (OGU) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – (FNHIS) com contrapartida do poder público municipal, em Parceria com o governo do Estado, Caixa Econômica e o governo do estado. Teve como objetivo a urbanização e prevenção de riscos e a regularização de assentamentos humanos precários, procurando atender as necessidades básicas da população e a melhoria na sua

condição de habitabilidade e inclusão social. Governo do Estado a implantação da infraestrutura (rede de abastecimento de água, energia e pavimentação asfáltica).

As famílias selecionadas para este projeto possuíam renda média familiar de um salário mínimo mensal, foram priorizadas aquelas que habitavam em barracos de material reaproveitados como: lona, palha, madeira, madeirite etc, sem nenhuma infraestrutura, utilizam água e energia de forma clandestina (gambiarras), e esgoto a céu aberto conforme ilustrado na **imagem 14**

Imagem 14: Ilustração das famílias cadastradas no programa cidade solidária



Fonte: SEDUH, 2006.

As últimas unidades habitacionais foram concluídas e entregues em 2009. (PALMAS, 2016).

- **Programa Meu Teto– PAC/PPI – Intervenção em Favelas:** este projeto é o recorte do nosso objeto de pesquisa, um programa habitacional da Prefeitura Municipal de Palmas implantado em 2007 que teve como objetivo “dar condições dignas de habitabilidade às famílias carentes e com problemas de moradia, financiado com recursos do Programa de aceleração do Crescimento – PAC em parceria com a Caixa econômica Federal Habitat para a Humanidade (HPH), Associação dos Distribuidores e Atacadistas do Estado do Tocantins (ADAT), ACIPA, Associação de Cabos e Soldados do Estado do Tocantins, visando atender 1001 famílias.” (Palmas, 2006). Os empreendimentos desse programa foram divididos em 10 metas que serão abordados logo adiante na seção 05.

- **Programa Irmã Dulce/FNHIS-PAC: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários:** projeto elaborado em 2007 pelo município de Palmas visava atender 840 famílias no setor Irmã Dulce localizado na região sul de Palmas com recursos do FNHIS através do contrato nº 0233.671-33/2007 com investimento no valor de R\$ 12.012.685,04, o qual objetivava a construção de 265

unidades habitacionais, trabalho técnico social, pavimentação e drenagem, requalificação ambiental e Regularização Fundiária. (PALMAS, 2006).

Porém não foi executado e teve o recurso devolvido. Conforme informado pelos técnicos da Secretaria de Habitação da prefeitura de Palmas em entrevista concedida, “o loteamento está localizado em uma área que o governo do estado é o proprietário fundiário, e que havia uma ação conjunta entre os executivos municipal e estadual para a resolução da regularização fundiária do loteamento. Entretanto, o governo do estado atrasou a concessão do loteamento para o município, o prazo venceu e não foi possível executar as obras do empreendimento deixando a população desassistida”. Cabe ressaltar que até o momento de fechamento deste trabalho o setor Irmã Dulce não foi regularizado.

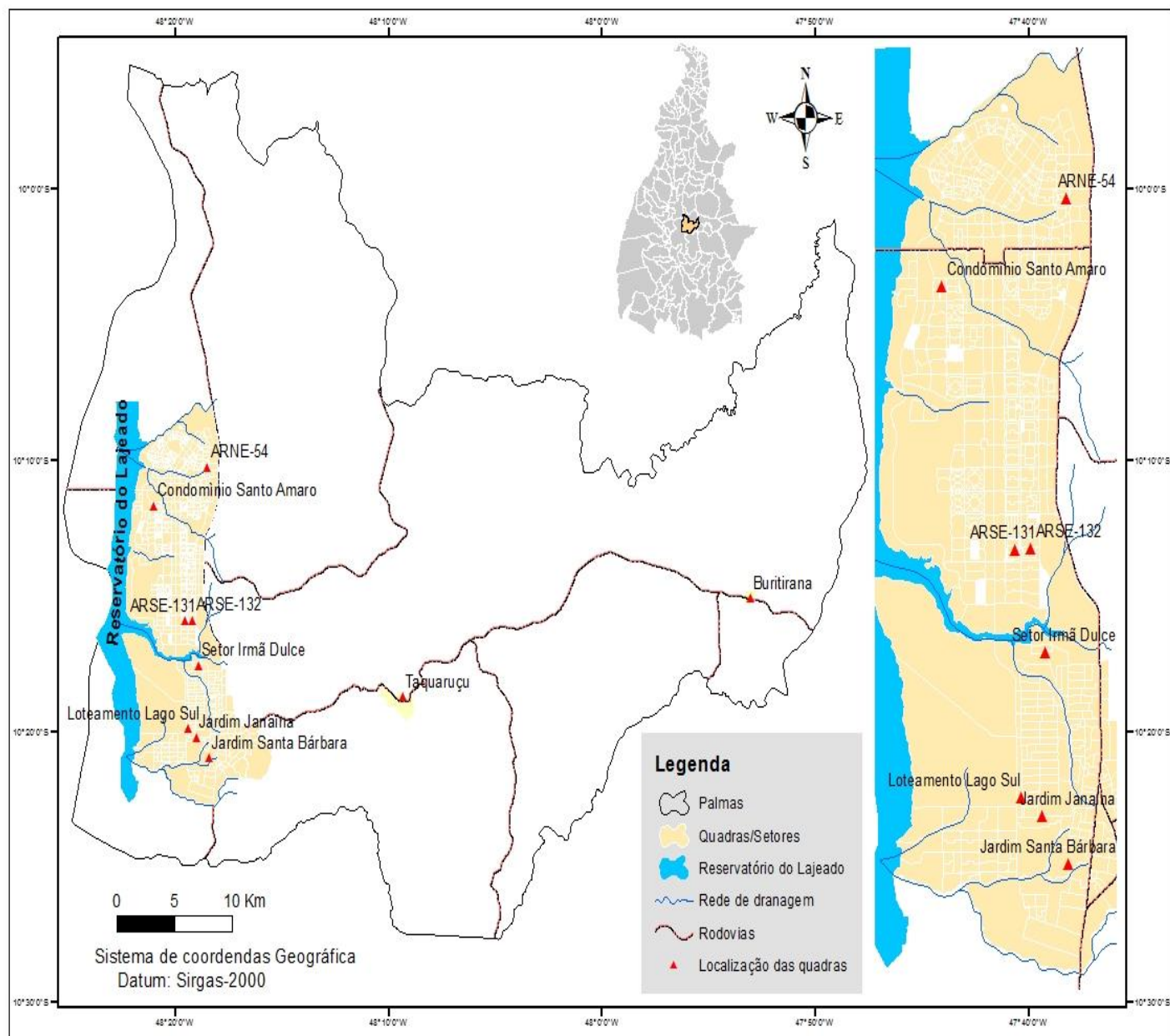
- **Habitação de Interesse social PHIS** – projeto elaborado em 2007 que objetivava a elaboração do Plano local de Habitação em parceria com a Caixa econômica, porém os recursos foram devolvidos por problemas fundiários.
- **HIS/ Habitação de Interesse Social ARSE 132** – Projeto implantado em 2008, foram construídas 95 unidades habitacionais um centro comunitário com posto policial, com recursos do Crédito Solidário da OGU e Cheque Moradia do governo do estado, concluído em 2016.
- **Programa HIS/ Habitação de Interesse Social ARSE 131 e 132:** implantado em 2009, e financiado com recursos do Orçamento Geral da União – OG e contrapartida da prefeitura, objetivando a construção de 02 (dois) condomínios, sendo um na Quadra ARSE 131 e outro na ARSE 132, cujos número de apartamentos são 144 e 120 respectivamente, totalizando 264 famílias. Trabalho Técnico Social, Requalificação Ambiental, Regularização Fundiária e 01 Centro Comunitário com Posto Policial. (PALMAS, 2011). Estes empreendimentos foram concluídos e entregues em 2022.
- **Programa Minha Casa Minha Vida – PMCV:** este programa foi implantado pelo governo federal em 2009 com objetivo de permitir acesso de habitação na casa própria para a população de baixa renda, programa que também contribuiu com a geração de emprego e renda na construção civil. “Em Palmas, foram atendidas 5.862 famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos pelo PMCV fomentado pela prefeitura”. (PALMAS, 2017). Cabe ressaltar que a grande maioria dos empreendimentos para a faixa de renda supracitada estão localizados nas áreas de ZEIS e foram entregues de acordo com a conclusão de cada empreendimento.
- **Projeto de Urbanização do Jardim Janaína e Lago Sul/PPI - PAC 2:** este projeto foi implantado em 2011, financiado com recursos do PAC2 que teve como

objetivo a execução de obras de infraestrutura de drenagem e pavimentação, abastecimento de água e energia, no Jardim Janaína e complementação da pavimentação e drenagem do loteamento Lago Sul, construção de 360 unidades habitacionais implementadas no Jardim Janaína, implantação de uma praça visando a integração dos moradores e regularização fundiária da área de reassentamento das 360 famílias no Jardim Janaína. Até 2015, havia sido executado apenas 8,45%, as obras ficaram paradas por um período foram retomadas em 2018 e concluída em 2021. (PALMAS, 2022).

- **Projeto de Requalificação Urbana do Setor Santo Amaro/PPI-PAC 2:** projeto implantado em 2011, financiado com recursos do OGU/PAC2 com objetivo de Regularização Fundiária do Setor Santo Amaro com implementação de infraestrutura urbana (drenagem pluvial e pavimentação), concluído em 2017. (PALMAS,2017).

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria de Habitação de Palmas, em todos os empreendimentos é realizado o trabalho técnico-social. Os dados supracitados foram extraídos dos relatórios fornecidos pela Secretaria de Habitação da Prefeitura de Palmas e disponibilizados no site da Prefeitura. **O Mapa 10**, demonstra a localização dos Programas Habitacionais implantados executados pela prefeitura de Palmas.

Mapa 10: Localização dos Programas de Habitação Social executados pela prefeitura de Palmas.



Fonte: Dados da Prefeitura de Palmas. Organização: autora – 2021. Elaboração: Marcelo Divino.

Os dados de levantamento dos programas de Habitação de Interesse Sociais implantados em Palmas revelam que o município conseguiu alguns avanços em relação à Política Pública de Habitação a partir de 2001. Entretanto apresenta entraves que precisam ser rompidos como por exemplo a demora na execução de alguns projetos que prejudica ainda mais a população e o desenvolvimento da cidade. Fato que ratifica o que escreveu Rodrigues (2010, p. 11), ressaltando que “a função social da cidade não tem base na realidade. Só poderia, no capitalismo, se tornar concreta, se todos os direitos

fundamentais individuais atingissem a totalidade dos moradores e fossem entendidos como bens públicos.

Cabe aqui destacar que a questão da habitação ultrapassa dados quantitativos, a cidade de Palmas padece desde sua implantação com desigualdades socioespaciais e habitação. Os programas habitacionais passaram a ser implantados e desenvolvidos, com mais atenção pela prefeitura municipal a partir do início de 2000.

Além dos projetos de habitação implantados pela prefeitura, existe em Palmas alguns projetos implantados pelo governo do estado em menor proporção. Os quais não serão abordados neste estudo apenas listados conforme descrito no quadro 04.

Quadro 04: Programas de Habitação Social implantados pelo governo do estado em Palmas -TO

Programa	Quantidade de UHs	Localização	Tipologia
Habitação para Todos Nós	200	Taquari	Casas
Habitação para Todos Nós	200	Taquaralto	Casas
Pró –Moradia	1.018	Quadra 905 Sul	Casas e apartamentos
Pró-Moradia	654	Quadra 1.303 Sul	Casas
Pró-Moradia	654	Quadra ALC NO 43	Apartamentos
Pró-Moradia	407	Taquari	Casas
Pró-Moradia	80	Quadra ALC NO 33	Apartamentos
PPI Favelas	255	Taquari	Casas

Fonte: Dados da Secretaria das cidades do estado do Tocantins. Organização: autora.

Cabe ressaltar que segundo informações da Secretaria das cidades não ocorre cruzamentos de dados nos cadastros dos entes governamentais (estado e município), que pode ocorrer duplicidade de cadastro. Todavia, caso uma família tenha cadastro nas duas esferas no momento da realização da escolha são realizadas pesquisas nos sistemas de cadastros para evitar que uma mesma família seja contemplada mais de uma vez.

SEÇÃO – 05: AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PALMAS: O PROGRAMA MEU TETO

5.1. O programa Meu Teto como Política Pública de Habitação em Palmas e intervenção dos movimentos sociais: os residenciais Copa Cabana, Barra da Tijuca e Leblon.

Segundo Lefebvre (2016, p. 41), “a problemática do espaço vivido é um aspecto importante e talvez essencial de um conhecimento de uma realidade urbana”. Nessa direção, em Palmas, de acordo com dados da Secretaria de Habitação de Palmas- SEHAB, o programa de Habitação de Interesse Social MEU TETO, foi criado pela prefeitura de Palmas e implantado no município em 2007 financiado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC em Parceria com a Caixa Econômica Federal sob a administração do prefeito Raul Filho, visando atender 1001 famílias nas seguintes localizações: ARSE 131, ARSE 132, ARNE 54 e nos Distritos de Taquaruçu e Buritirana. (PALMAS, 2011).

O meu Teto foi o Primeiro Programa de Habitação Social em Palmas financiado com recursos do PAC, além da Caixa Econômica contou com a Parceria do Movimento Nacional de Luta pela Moradia –MNLM e do governo do estado através do Cheque Moradia. O programa foi dividido em Metas, conforme descrito na tabela 02.

O Programa MEU TETO foi um programa da Prefeitura que foi incluído no PAC2 e dividido em metas. Mas como no Plano Urbanístico inicial da cidade não havia áreas destinadas a Habitação Social, O MNLM, precisava lotear e habitar a Quadra ARSE 132 conquistada em 2003, na época a prefeita Nilmar não queria lotes pequenos e populares nem multifamiliares no plano da cidade. Em 2005, quando Raul Filho assumiu uma das primeiras ações foi elaborar o plano urbanístico da Quadra, com a revisão do Plano Diretor Participativo em 2007 através da Lei 155/2007 foi inserida a quadra ARSE 131 como ZEIS e outras áreas na região Sul da cidade. (EDUARDO MANZANO. 14.12.2023, ENTREVISTA CONCEDIDA)

De acordo com relatórios da SEDUH (2006), a proposta veio consolidar efetivamente à Política Nacional de Habitação e Interesse Social, em Palmas valorizando a implantação de projetos habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura e de uma rede de serviços já instalados, em detrimento da moradia cada vez mais afastada dos centros urbanos, do emprego e da renda.

Tabela 02: Metas do Programa de Habitação Social Meu Teto

Meta	Localização	Objeto
Meta 01	ARSE 131 HM ⁹ 01	Construção de 128 Unidades Habitacionais
Meta 03	ARSE 131 HM 03	Construção de 128 Unidades Habitacionais
Meta 04	ARSE 131 HM 04	Construção de 144 Unidades Habitacionais
Meta 06	ARSE 132 HM 02	Construção de 120 Unidades Habitacionais
Meta 07	ARSE 132 HM 03	Construção de 120 Unidades Habitacionais
Meta 08	ARNE 54 HM 05 A	Construção de 120 Unidades Habitacionais
Meta 09	ARSE 132	Construção de 121 Unidades Habitacionais
Meta 10	Taquaruçu	Construção de 80 Unidades Habitacionais
Meta 11	Buritirana	Construção de 40 Unidades Habitacionais
Meta 12	Ambos	Construção de Equipamentos comunitário

Fonte: elaborado pela autora, com base nos relatórios da Secretaria de Habitação de Palmas, 2011.

No que consiste à implantação do programa, consta no relatório da SEDUH (2006) que “a primeira etapa se voltou para proporcionar moradia a famílias carentes em regiões centrais da cidade e que possuam infraestrutura e uma rede de serviços públicos já instalada. Para isso a Prefeitura de Palmas disponibilizou terrenos multifamiliares na ARNE 54, ARSE 131, ARSE 132 junto com o MNLM e Jardim Aurenny III”. (SEDUH, 2006).

Em relação as famílias atendidas as pessoas deveriam atender aos seguintes critérios: não ser proprietárias de imóvel e possuir renda salarial de até um salário mínimo; esse perfil atinge especialmente pessoas que vivem do subemprego, domésticas, trabalhadores eventuais, diarista da construção civil como auxiliar de pedreiro, ajudante/servente, vendedor ambulante, que não conseguiriam ter acesso à casa própria de outra maneira.

Destas famílias, 70% são chefiadas por mulheres, em sua maioria possuem menos de 30 anos e em média de 03 a 04 filhos menores de 06 anos, escolaridade nível fundamental incompleto, residindo em Palmas a mais de 03 anos. Neste contexto possuem em seu grupo familiar pessoas com deficiência e idosos, que recebem o “Benefício de Prestação Continuada” - BPC.

⁹ HM= Habitação Multifamiliar

Foi realizado trabalho Técnico Social junto às famílias beneficiadas onde foram executados através de ações e atividades sócio educativas objetivando melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiadas, com os seguintes objetivos:

- Orientar as famílias quanto aos cuidados indispensáveis, para viver saudavelmente em comunidade;
- Estimular a formação de associações/condomínio de moradores e a integração da comunidade junto às unidades de serviços sócio-assistenciais;
- Capacitar lideranças locais para contribuir com a mobilização da comunidade e com a formação de grupos que estejam voltados para a manutenção da qualidade de vida local;
- Formar agentes multiplicadores para mobilização /sensibilização da comunidade;
- Promover eventos e ações comunitárias que motivem e contribuam com a conscientização crítica da comunidade sobre seus direitos e deveres enquanto cidadãos, incentivando a participação, organização e integração das famílias beneficiadas;
- Fomentar a inclusão produtiva, com alternativa de contribuir para auto sustentabilidade das famílias beneficiárias;
- Promover o processo de reeducação de hábitos e costumes da comunidade, visando à educação sanitária e ambiental, incentivando simultaneamente a conservação da nova moradia. As informações foram extraídas do relatório de Habitação de Interesse Social de Palmas (2006).

No que se refere à execução do projeto, nos relatórios fornecidos não constam em qual Meta foi inserido o Programa Construindo Juntos do MNLM e do e Jardim Aurenj III. Com exceção destes e da Meta 11 (Buritirana) que foram concluídos em entregues em 2009, os demais empreendimentos do programa ficaram com as obras paradas por período de quase 10 anos. As obras foram retomadas entre 2014 e 2015 e as entregas concluídas em 2022.

Segundo informações do corpo técnico, quando as obras foram retomadas o processo de seleção foi também foi retomado, priorizando como pré-selecionados as famílias constantes nessas listas iniciais que ainda atendiam aos critérios de seleção do programa, bem como famílias das metas subsequentes que aderiu a migração para a meta que ia ser entregues conscientes que iria compor a lista de suplência para as referidas metas, devido às expectativas de direitos gerados. Foram convocadas todas as famílias

aptas das metas originais para manifestar interesse em continuar participando do processo seletivo

Todavia foi constatada uma vacância, isso ocorreu devido à mudança na vida da família pré-selecionada que durante o processo de espera deixou de atender aos critérios que regem o programa, por exemplo, não residir mais na cidade de Palmas, ter sido contemplado em outro empreendimento habitacional, ter adquirido imóvel por conta própria, renda superior, ou até mesmo óbito entre outros. (PALMAS, 2023).

Diante disso, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação, deliberou pela formação de uma lista de suplência para os devidos empreendimento com as demandas por moradia provenientes da rede socioassistencial encaminhadas para a Secretaria Municipal da Habitação de diversos órgãos, onde a equipe técnica social classificou os encaminhamentos conforme o grau de vulnerabilidade. (IDEM).

Em relação aos critérios para habilitação das famílias foram embasadas legislações federais e municipais, e a habilitação ocorreu por meio de técnicas entre elas a montagem de dossiê onde as famílias entregaram as documentações comprobatórias, onde posteriormente foi analisada pelos técnicos sociais e isso permitiu identificar que, em geral, são famílias em situação de extrema vulnerabilidade, com pouca escolaridade, mães solo, idosos, ou com crianças no núcleo familiar, onde os provedores possuíam emprego temporário ou esporádico com pouca qualificação profissional e provenientes de vivências onde outros direitos sociais também eram violados. Nesse contexto, o trabalho em rede tornou-se de extrema importância.

O critério de renda adotado na época considerava que, pelo menos, 60% das famílias beneficiadas deveriam ter renda mensal de até R\$ 1.800,00, enquanto os 40% restantes podiam ter renda familiar mensal de até R\$ 3.600,00, observando as vedações previstas para enquadramento, conforme normativos do PMCMV/FAR. Porém notavelmente mais de 95% dos pretendentes beneficiários possuíam renda bruta familiar inferior a 1 salário mínimo ou estavam desempregados. (CORPO TÉCNICO DA SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE PALMAS, ENTREVISTA CONCEDIDA EM 2023).

Serão abordados neste trabalho os empreendimentos dos conjuntos habitacionais Residencial Copa cabana, e Residencial Leblon localizados nas ARSE`s 131 e 132. Segundo informações de alguns habitantes da Quadra ARSE 132 os condomínios receberam nome das praias famosas do Rio de Janeiro, pelo prefeito Carlos Amastha devido a quadra ter ficado conhecida como favelinha quando foi ocupada pelo MNLM, para contrapor a visão que a quadra tinha.

5.2. Conjunto Habitacional Copa Cabana

A descrição empírica enfatiza a morfologia; ela dá conta da exatidão, do que vêem e fazem as pessoas num contexto urbano, desta ou daquela cidade. (Lefebvre,199, p. 50).

O Conjunto habitacional Copa Cabana (**imagem 15**), de Habitação de Interesse Social, localizado na ARSE 131, Quadra 1.304 Sul, Conjunto HM 02, Rua 11, faz parte do Programa Meu Teto implantado em 2005 pela prefeitura de Palmas. Conforme informado pela Secretaria de Habitação de Palmas, implementação do programa do PAC 2007 e financiado com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS META 1/2009, com a Caixa Econômica Federal como entidade financeira e a Prefeitura de Palmas como proponente e executor do projeto, Contrato: Nº 0227.256-86/2007. (PALMAS, 2011).

Esse empreendimento teve a execução das obras, iniciada em 2009. Entretanto ficaram paralisadas por um período de cinco anos, fato que prejudicou as famílias que haviam sido selecionadas no início de implantação do projeto. Em 2014, as obras foram retomadas e o empreendimento foi entregue em 20 de maio de 2017 na gestão do prefeito Carlos Amastha (PSB) e atendeu 144 famílias.

Imagem 15: Ilustração do Conjunto Habitacional Copa Caba na ARSE -131- Palmas -TO



Fonte: Acervo da autora-2022

Segundo Lefebvre, (2016, p. 43), o espaço social é um produto da sociedade, constatável e dependente, antes de tudo da constatação, portanto da descrição empírica antes de qualquer teorização.

No que consiste à arquitetura do empreendimento, conforme mostrado na imagem, a tipologia são apartamentos divididos em blocos de dois andares um apartamento por andar com tamanho de 39,07 m² contendo uma sala, uma cozinha dois quartos, uma área de serviços e banheiro. Coberto com telha Brasilit. As famílias receberam as habitações com piso de cimento batido, algumas colocaram piso de cerâmica.

O trabalho de campo evidenciou que a maioria das famílias são compostas por cinco pessoas. Neste residencial as famílias atendidas condizem com critérios de seleção elencados pela prefeitura, em relação à renda, verificou-se que a renda dos habitantes que participaram da pesquisa é entre 1 a 2 salários mínimos, as ocupações de ofícios são variadas, e o grau de instrução existem semi- analfabetos principalmente os mais idosos, ensino fundamental e ensino médio. Foram, entrevistados 15 habitantes. Verificou-se também que a maioria são mulheres (mães solteiras), crianças e idosos.

As famílias receberam as habitações com piso de cimento batido, algumas colocaram piso de cerâmica, a construção do muro foi custeada pelos habitantes, o qual foi contratado uma construtora. No que consiste à manutenção das habitações, é realizada pelos habitantes, em que é pago uma taxa para esse fim. Quanto aos serviços de manutenção são custeados pelos habitantes que pagam uma taxa de condomínio e quando tem demandas são repassadas para a síndica residencial sempre que é necessário são realizadas reuniões com os condôminos para tratar os problemas na comunidade, as reuniões são realizadas no centro comunitário do condomínio, a associação de moradores iniciou as atividades em 13 de março de 2020.

Quando perguntado para os habitantes se gostam de morar no condomínio, os participantes da pesquisa foram unânimes em responder que sim, porque está bem localizado, na quadra tem escola para as crianças, posto de saúde e fica perto do trabalho e do Centro, e tem ponto de ônibus quase na porta. Uma das participantes da pesquisa informou que mora no residencial desde de quando foi inaugurado e que fez parte das reivindicações junto com o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Ela assim se manifestou:

Eu e minha filha chegemo em Palmas no ano de 2000, era só a poeira ainda tavam colocando pregos na praça dos Girassóis. Viemo de Imperatriz no Maranhão sem nada, procurar emprego, fumo para Vila União chegou lá fizemo um barraco de lona, tábua. (...). Logo que cheguei arrumei emprego, mas o salário num dava para comprar casa. Então eu participei do Movimento de Moradia, sabe aquela manifestação que teve no Palácio, eu tava lá junto com minha filha ela conseguiu uma casa na 132, eu morei com ela porque lá ficou pronto primeiro, aqui demorou demais depois que o Rual Filho saiu da prefeitura e entrou o Amastha parou a construção e chego até ser ocupado, já

quase no fim do mandato ele resolveu terminar e fui chamada, mas eu pensei que nem ia mais ser chamada, cobrei do Bismarque, ele disse que eu ia receber. Eu gosto da casa e gosto da cidade, aqui nunca fiquei desempregada onde eu nasci era tudo mais difícil. ENTREVISTADA Nº 2, JANEIRO DE 2024).

Além do atraso de entrega do residencial, foram apontados problemas no residencial pelas participantes da pesquisa em relação à manutenção do telhado, já caiu duas vezes, antena de um TV, janela quebrada, ambos consequentes de uma chuva com raio, segundo os participantes da pesquisa, foram solicitados e até aquele momento havia sido atendido. Outra observação apontada é em relação ao tamanho das habitações. “É pequeno, apertado, mas tá bom, melhor que pagar aluguel”. Assim se manifestou um dos entrevistados.

Dessa forma, frente ao exposto, analisando de forma geral, verificou-se que os habitantes que participaram da pesquisa no residencial Copa Cabana, estão “satisfeitos” com as habitações, e existe boa convivência no local. Entretanto ainda são necessários alguns ajustes por parte do poder público no sentido da estrutura do telhado e de prestação de serviços de capacitações como oferta de cursos profissionais. Não foram encontrados registros a respeito do processo de entrega deste residencial.

5.3. Conjunto habitacional Leblon

O estudo de política urbana focaliza a relação entre a intervenção do Estado e os usuários do espaço seus habitantes. (Gottdiener 1993, p. 157).

Em Palmas, o residencial Leblon (imagem 16), também faz parte do programa Meu Teto, está localizado na Quadra 1304 Sul, ARSE 131, HM 03, Rua 1, financiado com recursos Orçamento Geral da União OGU, com a Caixa Econômica Federal como entidade financeira e a Prefeitura de Palmas como proponente e executor do projeto através do contrato Nº 0227.256-86/2007, com origem no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - Meta 3. (PALMAS, 2011).

Imagem 16: Conjunto habitacional Leblon na ARSE 131 –Palmas -TO



Fonte: Acervo da autora 2022.

Da mesma forma, esse residencial teve execução das obras iniciada em 2007, ficaram paradas por um período de 10 anos, foram retomadas em 2017 e entregue em 04 de julho de 2019 na gestão da prefeita Cinthia Ribeiro (PSDB). Nesse empreendimento foram atendidas 128 famílias.

Com o mesmo padrão de arquitetura do conjunto habitacional Copa cabana, o conjunto habitacional Leblon está dividido em 128 unidades distribuído em cinco blocos. Conforme é possível verificar nas na imagem. As famílias receberam o residencial sem muro, segundo informações do corpo técnico da prefeitura a construção do muro é de responsabilidade dos condôminos e que estes pagam uma taxa para custear a manutenção do prédio.

O trabalho de campo evidenciou que as famílias atendidas no residencial Leblon apresentam características sociais semelhantes às descritas anteriormente no residencial Copa Cabana. Os habitantes que participaram da pesquisa afirmaram gostar da localização da quadra. Um dos entrevistados assim se manifestou: “Aqui é tranquilo e tem tudo, escola, posto de saúde, asfalto nas ruas”...

Houve observações em relação ao tamanho das habitações e a segurança principalmente para as crianças uma vez que o conjunto habitacional não possui muro. Neste conjunto habitacional as entrevistas ocorreram de forma espontânea em conversas sem aplicação de questionário.

Para as familiares com mais de três pessoas fica apertado, mais é melhor que pagar aluguel. E também para quem tem criança porque não é murado e criança você sabe como é não para quieta, todo cuidado é pouco. Quando fomos chamados foi falado que o muro era por nossa conta mais ainda não deu para fazer, a gente para uma taxa para fazer mas só dá para fazer a manutenção

do prédio, sempre tem alguma coisa para arrumar... (ENTREVISTA CONCEDIDA POR MORADOR DO RESIDENCIAL LEBLON EM 07 DE JANEIRO DE 2024).

No residencial Leblon existe Associação de moradores, foi criada antes da entrega do empreendimento. Conforme consta do site da prefeitura de Palmas, foi realizado uma reunião (**imagem 17**), com as famílias selecionadas para receber as habitações do residencial e corpo técnico da Secretaria de Habitação de Palmas no dia 05 de junho de 2019 para definir a diretoria da Associação de Moradores do condomínio e formalizar o Regimento Interno com todas as regras de convivência a serem adotadas pelos condôminos na Escola de Tempo Integral da quadra (ETI) Almirante Tamandaré.

Imagem 17: Reunião com as famílias do Conjunto habitacional Leblon para definir a diretoria da Associação de Moradores e Regimento Interno.



Fonte: Prefeitura de Palmas. 2019.

No Regimento Interno os moradores votaram e aprovaram tópicos como uso de áreas comuns, uso de churrasqueira, acesso dos moradores e visitantes, estacionamento, festas e reuniões, pinturas e reformas nos apartamentos, uso de equipamentos de som nas dependências do prédio e outros. O regimento ainda não foi finalizado e terá sua formatação concluída na próxima reunião dos moradores. (PREFEITURA DE PALMAS, 2019).

Durante a pesquisa nos trabalhos de campo, percebeu-se que no Residencial Leblon existe boa convivência entre os seus habitantes e os mesmos gostam de morar no local, principalmente da localização da quadra.

5.4. Conjunto habitacional Barra da Tijuca

As práticas “urbanas” surgem a partir da inserção do sistema urbano articulado na estrutura social geral, nas formas sociais, a partir desta tríplice determinação dos atores de apoio e do campo das práticas assim constituído (Castells, 2021, p.381).

O conjunto habitacional Barra da Tijuca (imagem 18), assim como o Copo Cabana e o Leblon faz parte do Programa meu Teto em Palmas. Localiza-se na Quadra 1306, ARSE 132, HM01, Al 01, Plano Diretor Sul, “originário do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários meta 2 com provisão Habitacional de Orçamento Geral da União - OGU, através do PAC com a Caixa Econômica Federal como entidade financeira e a Prefeitura de Palmas como proponente e executor do projeto”. (PREFEITURA DE PALMAS).

Imagem 18: Conjunto habitacional Barra da Tijuca na ARSE 132 –Palmas –TO



Fonte: Acervo da autora – 2022

Esse empreendimento foi entregue na gestão da prefeita Cinthia Ribeiro em 12 de dezembro de 2019 e beneficiou 120 famílias. O residencial supracitado também teve as obras paradas por um período de 10 anos. E a posse da área ainda pertencia ao governo do estado.

O trabalho de campo evidenciou do mesmo modo as obras de construção do Conjunto habitacional Barra da Tijuca tiveram início em 2007. As obras ficaram abandonadas e foram retomadas por volta de 2018 as famílias atendidas nesse empreendimento apresentam características socioeconômicas mais vulneráveis, em

relação aos dois residenciais abordados anteriormente, foi encontrada residência em que vivem 09 pessoas. Alguns habitavam em áreas de ocupação na região Sul de Palmas. A maioria são idosos aposentados, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC e mães solteiras.

Quanto ao processo de entrega, não tivemos acesso aos relatórios e não foi disponibilizado no site da prefeitura. Segundo informações prestadas pelos moradores foram realizadas reuniões com servidores da prefeitura antes da entrega para apresentação das regras de convivência e regimento interno do prédio. Os habitantes pagam uma taxa para custear manutenção, foi criada a associação de moradores e existe uma síndica, que é responsável pelas demandas do condomínio. Em relação a convivência no residencial foi relatado ser tranquila, do mesmo modo a localização e infraestrutura da quadra.

O Conjunto habitacional Barra da Tijuca apresenta problema em sua estrutura, houve relatos dos habitantes que participaram desta pesquisa que existe infiltrações nas habitações da parte de cima que molha a parte de baixo, desde de quando receberam as habitações, principalmente dos banheiros, causando mal cheiro e já tiveram vários prejuízos como: televisão queimada e móveis estragados. Segundo informações prestadas pelos habitantes o problema foi informado para os responsáveis pela manutenção do prédio, mas até aquele momento havia sido resolvido e que já foi realizada manutenção em outros momentos, mas o problema continua. O trabalho de campo desta pesquisa no Residencial Barra da Tijuca foi realizado no mês de março de 2023.

Diante do que foi apresentado, pode-se que o Conjunto habitacional Barra da Tijuca enfrenta problemas desde o início da execução das obras, quando foram suspensas. Nesse contexto, entende-se a necessidade de uma revisão completa nas instalações de água do residencial para que o problema seja solucionado.

Em relação às questões sociais das famílias atendidas nos três conjuntos habitacionais em estudo, conforme consta nos relatórios da SEHAB de Palmas, “são desenvolvidas ações pela equipe técnica consolidadas no Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS de cada empreendimento, englobando ações informativas, educativas e de geração de emprego e renda, buscando promover a participação cidadã e melhorar a qualidade de vida por meio de intervenções sociais individuais e/ou coletivas, visando à sustentabilidade das ações.

O trabalho social também busca fomentar o diálogo entre os beneficiários e o poder público local, contribuindo para o aperfeiçoamento da intervenção e a orientação para outros programas e políticas públicas, atendendo às necessidades e potencialidades

dos beneficiários. O PTTS é dividido em três grandes eixos: **organização e mobilização comunitária, geração de trabalho e renda, e educação sanitária e ambiental.**

Nos programas do Ministério das Cidades, o PTTS inicia-se após a assinatura do Termo de Compromisso ou Contrato e estende-se por seis a doze meses após a conclusão das obras. Isso significa que o PTTS começa a ser executado antes mesmo da entrega das unidades habitacionais aos beneficiários. Nesse momento, também é fornecido apoio e orientação para a consolidação das organizações representativas da população beneficiária, incluindo a capacitação com a população pré-selecionada sobre o papel das associações e condomínio, a elaboração de estatutos e regulamentos internos, bem como o processo eleitoral para a primeira mesa diretora do empreendimento, e auxílio para a formalização e legalização das entidades representativas que gerirão e administrarão os recursos.

Esse trabalho de orientação nos processos representativos, tanto de forma individualizada como coletiva, não tem caráter permanente, tem como objetivo é criar condições para a autonomia das famílias. Normalmente, são acompanhadas as primeiras gestões durante a execução do PTTS, participando das assembleias gerais e oferecendo suporte logístico para as reuniões das famílias.

Mesmo após a conclusão do PTTS, que culmina com o envio e aprovação do relatório final ao ente financeiro, os empreendimentos continuam vinculados ao ente público proponente até a entrega do título do imóvel. Isso ocorre porque o benefício está atrelado a compromissos assumidos pela população beneficiária expressos nos contratos, nos quais se comprometem a manter o papel social da moradia por um prazo de 10 anos e não desviar sua finalidade, sob pena de distrato.

Todos os requisitos que levam ao distrato são amplamente divulgados nas portarias ministeriais, legislações municipais e contratos individuais. Normalmente o distrato ocorre por meio de retomadas devido a desvio de finalidade ou desistências do beneficiário, onde o imóvel retorna ao ente público, que inicia o processo de habilitação de um novo grupo familiar para o imóvel vago, a partir da lista de suplência. As informações individuais e o acompanhamento das famílias após a entrega têm um caráter social e não são divulgados. As famílias não pagam taxa de financiamento, contribuem com as taxas de condomínio que é administrada pelos próprios moradores pela gestão da Associação de Moradores dos Residenciais elencados”. (INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELA EQUIPE TÉCNICO-SOCIAL DA SEHAB – PALMAS, 2023. GRIFOS NOSSO).

Cabe ressaltar que até o fechamento desta pesquisa em dezembro de 2023, foi informado pela SEHAB que as ações sociais como oferta de cursos de geração de emprego e renda, estavam com dificuldades em serem ofertadas para as famílias por falta de verba.

Diante do contexto apresentado e tendo em mente a perspectiva urbana, as questões relativas à produção dos conjuntos habitacionais de forma geral promovem ambientes urbanos que gera segregação sócio espacial. Assim, considerou-se relevante usar nesta tese conjuntos de habitação de Interesse Social com objetivo de não dissolver essas questões. Dessa forma, optou-se por localizar a pesquisa em uma quadra que represente não apenas as áreas afastadas do perímetro urbano central da cidade e mal urbanizadas.

Conforme Carlos (2017, p. 98), o fenômeno da segregação é uma das chaves escolhidas por Lefebvre para construir o argumento do direito à cidade. Tal fenômeno evidencia a produção desigual da cidade e abre possibilidade de analisar o acesso do solo urbano, mediado pela troca comercial, como um fundamento do acesso desigual à qualidade da terra.

Retomando aos conjuntos habitacionais selecionados para desenvolver esta pesquisa apesar de inseridos no perímetro urbano inicial de Palmas, as instalações dos conjuntos habitacionais são precárias com espaços reduzidos, insuficientes, desprovidos de recursos e sem qualidade arquitetônica.

Historicamente os conjuntos habitacionais de habitação social são inseridos nas áreas periféricas das cidades, em Palmas não é diferente. Todavia a ZEIS na qual está inserida nosso objeto de pesquisa é a única localizada no perímetro urbano inicial da cidade. Tal fato se explica em virtude de a área ter sido conquistada pelo MNLM em 2003, porém não possuía recursos para as obras de infraestrutura da quadra. Assim o MNLM buscou parceria junto a prefeitura municipal e em 2005 inserida no Plano de HIS do município de Palmas.

Outro fato que nos chamou atenção foi conjunto habitacionais receberem os nomes das praias célebres do Rio de Janeiro. Ao buscarmos respostas para os questionamentos a esse respeito nos foi informado que o ex-prefeito Carlos Amastha quando assumiu a prefeitura em 2012, os referidos conjuntos habitacionais não possuíam nomenclatura. A quadra ARSE 132 quando conquistada pelo MNLM ficou conhecida como favelinha, em virtude disso o mesmo batizou os conjuntos habitacionais com os nomes das praias com o intuito de maquiagem o preconceito que existia em relação a quadra.

5.5. A descontinuidade dos PHIS em Palmas: a crise do déficit habitacional e consequências.

A política urbana voltada para habitação social em Palmas, necessita de uma atenção mais intenso por parte dos agentes governamentais. Desde o início de sua implantação a cidade sofre com falta de habitação para a população pobre. A elaboração e implantação dos Programas voltados para Habitação de Interesse Social pela prefeitura iniciaram a partir de 2000, 10 anos após a sua criação decorrente da forte pressão dos movimentos sociais.

Em 2010 uma população de Palmas, era de 228.332 habitantes, representando 16,5% da população do estado do Tocantins o déficit habitacional era de 12.498 moradias, representando 18,2% do total de unidades habitacionais. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

O grande responsável por esse déficit habitacional em Palmas foi o governo do estado na década de 1990, ao proibir a entrada na cidade e segregando na região sul da cidade, espaço reservado como área de expansão da cidade. A ocupação dessa área estabeleceu em Palmas um marco na luta pela terra urbana na cidade.

Segundo Carlos (2017, p. 98), “a produção social da cidade se preenche nos conteúdos inerentes à produção do capital, abarcando as suas contradições e conseqüentemente as suas crises”. A pesquisa aqui desenvolvida revelou que o desenvolvimento dos programas de HIS implantados em Palmas de desenvolveram de forma lenta, fragmentada e descontínua.

A partir de 2012 a política urbana de HIS em Palmas retrocedeu. Os programas iniciados em 2007 ficaram estagnados por um período de 10 anos, fato que aumentou ainda mais o déficit de habitação da cidade. É importante ressaltar que, mesmo com as conquistas obtidas, pelos movimentos sociais as intervenções governamentais na habitação social foram apenas parciais, pois a cidade continua a padecer com falta de habitação e desigualdades socioespaciais.

Dessa forma, salienta-se que se por um lado, constituíram-se alguns programas para produção de habitações sociais entre os anos de 2005 a 2009, por outro, uma geografia de pobreza e vulnerabilidade socioespacial, complexa e heterogênea se acentuou na cidade. Além disso dentre os programas implantados dois não foram

executados por problemas fundiários um grande entrave que impede o município de avançar na HIS.

A HIS em Palmas enfrenta desafios que necessitam serem rompidos, desde 2009 não havia implantação de programas habitacionais de IHS fomentado pela prefeitura em Palmas. Segundo informações prestadas pelos servidores, foi lançado o PMCMV 2 e a Prefeitura de Palmas através da SEHAB está viabilizando o programa. Recentemente foi liberado 675 unidades habitacionais para a Prefeitura, número relativamente pequeno frente ao tamanho do problema.

Parafraseando Santos (2009, p. 43), “a situação habitacional em Palmas, revela a crise em que vive a sociedade urbana e constitui um aspecto visível de uma estrutura socioeconômica flagrantemente inigualitária”. A população que vive em situação vulnerável tende a crescer, atualmente, consta no cadastro da prefeitura um déficit estimado em 16.000 unidades habitacionais.

Contudo a dialética do processo, revela tal qual afirmou Carlos (2017, p. 98), o valor de uso permanece irreduzível e se manifesta através das reivindicações dos explorados e expropriados da vida urbana, colocando o direito à cidade como exigência suprema dessas reivindicações. Dessa forma compreendemos que a produção de Habitação de Interesse Social em Palmas é ineficiente para garantir acesso moradia para sua população, conseqüentemente a produção do espaço urbano se desenvolve desigual e segregada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da pesquisa produção do espaço urbano foi pensado na totalidade das relações sociais referente à cidade em que se consolida sua identidade, sua negatividade e sua metamorfose materializada na categoria espaço com um olhar para a Habitação de Interesse Social. Nesse sentido o processo de produção do espaço urbano resultante de múltiplos processos reproduz a estrutura que garante o encadeamento dos fatos.

Dessa forma a pesquisa possibilitou entender que as desigualdades socioespaciais geradas a partir da produção do espaço urbano aparecem na forma de segregação nos diversos espaço da cidade. Os problemas urbanos são resultados das transformações socioespaciais a partir da lógica capitalista e o crescimento das cidades.

Dessa maneira, no Brasil o crescimento das cidades se deu de forma desigual e fragmentada, com uma grande dispersão de população e de atividades econômicas espalhadas pelo seu extenso território. A partir da virada do século XIX e das primeiras décadas do século XX o processo de urbanização da sociedade brasileira começa realmente a se consolidar impulsionado pela República e por uma indústria incipiente.

A partir de 1930, quando o Estado brasileiro passa a investir em infraestrutura industrial o cenário brasileiro é completamente transformado tendo como consequência desse desenvolvimento, o processo migratório campo-cidade, a questão habitacional voltada para a classe trabalhadora no Brasil se inicia a partir desse momento e acompanha o crescimento urbano ao longo dos séculos.

Assim o processo de urbanização no Brasil, ao longo dos séculos se desenvolveu de forma desigual, destacando-se a região sudeste a mais urbanizada como decorrência do processo de desenvolvimento desigual tanto nos aspectos quantitativos como qualitativos. Paralelo ao crescimento populacional nas cidades, tem-se também o crescimento das desigualdades socioespaciais, em virtude das disparidades econômicas que gerou extremos déficits habitacionais.

O padrão urbano no Brasil acompanha uma tendência em escala mundial em que a produção do espaço urbano mediado pelo desenvolvimento capitalista assumiu formas habitacionais variadas de acordo com a condição social dos seus habitantes. Trata-se de estratégias econômicas, políticas e culturais que são impostas tendo como objetivo apropriação e dominação. Nesse aspecto, o processo de urbanização no Brasil, e sua atual estrutura urbana é resultante do desenvolvimento geograficamente desigual das cidades desde o início de seu povoamento.

A produção de Habitação social no Brasil teve início no final da década de 1930, em diferentes esferas de governo e diferentes instituições. O Estado populista sob o comando de Getúlio Vargas, implanta a política pública de habitação para a classe trabalhadora com a produção de conjuntos de habitação social carteiras prediais dos Institutos de aposentadoria e pensões - IAPs. Em 1946 é criada a Fundação Casa Popular, primeiro órgão de âmbito nacional, uma vez que os IAPs atendiam apenas os seus associados.

Entretanto passa a se dá em maior escala a partir de meados de 1970, em estrutura formada pelo governo Militar em 1964 e comandada pelo Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Federal de Habitação –SFH. Na década de 1960, a crise urbana habitacional decorrente da acelerada urbanização do país a casa própria tornou-se uma ideologia, o Estado brasileiro transforma a estabilidade do emprego na possibilidade de compra de uma casa.

O Banco Nacional de Habitação - BNH, e o Sistema Federal de Habitação – SFH foram instituídos com objetivos de coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de habitações populares e estabeleceram as características da política urbana que permanecem até a atualidade, apesar de modificações na forma.

A extinção do BHN na década de 1980 tornou a Caixa Econômica Federal o agente financeiro do SFH, o BNH deixou um grande déficit habitacional e uma carência de recursos produzir novas unidades habitacionais, conseqüentemente aprofundaram-se os problemas urbanos.

Diante desse contexto, surgiram novos paradigmas em relação às políticas urbanas e habitacionais, baseadas em princípios como a função social da propriedade, o direito à habitação digna e a gestão democrática da cidade, articulados por um amplo movimento social formado por diversas organizações da sociedade e mobilizações que através de uma longa série de eventos foi acumulando ao longo do período experiências concretas na perspectiva de garantir os direitos urbanos.

Apartir de 1988, com a redemocratização, modelo de urbanização brasileiro exhibe mudanças, a promulgação da Constituição Federal trouxe alterações na política urbana inserindo a habitação como um direito, pela primeira vez na história do país, a função social da cidade, e da propriedade urbana através dos artigos 182 e 183 instituindo o Plano Diretor como instrumento necessário ao planejamento e à expansão urbana.

Todavia na década de 1990, foi marcada pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional, em 1995 a intervenção do Estado na política habitacional passa a contar com objetivos e estratégias claramente delimitados, para tanto foram criados Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dando início à elaboração da política governamental na área da habitação, que, mais tarde, culminou na nova Política Nacional de Habitação – PNH.

Nesse contexto em 2001, foi criado o Estatuto da Cidade, lei federal 10.257 como um instrumento de reforma urbana que regulamenta os artigos que trata da política urbana preconizada na Constituição Federal como um instrumento de reforma urbana que regulamenta os artigos que trata da política urbana destacando a importância a função do Poder Municipal, como agente social organizador do espaço urbano e do Plano Diretor no planejamento das políticas urbanas, incluindo também a instituição de Zonas Especiais de Interesse social - ZEIS no Plano Diretor. Política urbana de Habitação de Interesse Social surge como um instrumento que tem como fim atingir a função social da cidade.

Entre 2003 e 2010 foram criados o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC em 2007 e em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida –MCMV, em que o PAC foi destinado a financiar as infraestruturas de modo geral e federalizou o Programa de Urbanização de Favelas – PUV, pela primeira vez o governo federal no Brasil reconhecia a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar as áreas ocupadas ilegalmente.

A criação do estado do Tocantins em 1988 e sua inserção na Amazônia como formador de novas fronteiras para o avanço do capital estrangeiro/nacional culminou para a formação de Palmas, cidade “planejada” com a finalidade de sediar sua capital administrativa. Palmas teve sua pedra fundamental lançada em 20 de maio de 1989 e posteriormente implantada em 1990.

A implantação de palmas trouxe uma nova dinâmica para o estado do Tocantins, um significativo aumento da populacional, econômico e socioespacial, tendo como principal agente fundiário o governo do estado. A fundação de Palmas atraiu pessoas de todos os lugares do país, logo no início de sua implantação.

Todavia ao chegar na cidade os migrantes eram proibidos de entrar. A oferta de trabalho na construção da cidade foi um grande atrativo para as massas, à medida que o contingente dessa população foi aumentando, foram abertos novos espaços à margem do

plano urbanístico inicial, principalmente na região Sul da cidade em virtude da existência do povoado Taquaralto, os migrantes lá se adensaram.

Assim a geopolítica de sua implantação seguiu os velhos padrões adotados pelo capitalismo, repetindo o *modelo estratégico* e perverso de sua atuação na produção do espaço, fazendo com que os velhos desafios enfrentados pelas cidades ao longo dos séculos se repitam na cidade “nova”. O capital imobiliário, se apropriou da produção do espaço da cidade desde a sua concepção e as regras de uso e ocupação do espaço são ditadas por ele.

O planejamento previu uma expansão controlada da urbanização da cidade e dessa maneira com a ocupação populacional em fases, no sentido leste/oeste ocorreria o adensamento da região central abrigar uma população estimada cerca de 200 mil habitantes nos primeiros dez anos.

Todavia a evolução da ocupação urbana desconsiderou o planejamento inicial da cidade, já no início da implantação. Assim, os problemas relacionados ao déficit habitacional iniciaram-se logo nos primeiros anos de sua implantação. A falta de planejamento urbano de elaboração de leis urbanísticas, incluindo Habitação de Interesse Social desde o início do processo de ocupação, corroborou para o crescimento urbano da cidade de forma fragmentada.

Diante disso, verificou-se que as contradições do plano Urbanístico de Palmas foi uma forma estratégica do governo do estado aliado ao mercado imobiliário de segregação socioespacial da população pobre do acesso à cidade e à terra urbanizada, induzindo a ocupação esparsa e desordenada do espaço urbano de Palmas.

A implantação de Programas de Habitação de Interesse Social em uma cidade nova como Palmas foi encarada como um grande desafio pela gestão Municipal, uma vez que o Plano Urbanístico inicial não previu Habitação Social e a cidade se desenvolveu de forma espaiada, desigual acarretando grandes gargalos. Além disso o estado é o grande detentor fundiário das terras da cidade o que dificulta ainda mais.

Em Palmas a Habitação de Interesse Social, passou a ser um conteúdo presente a partir de 2001 e de forma desconexa de modo que a partir de 2005 foi implantada em maior escala pelo governo municipal com a participação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia –MNLN e em 2007 as Zonas Especiais de Interesses Sociais – ZEIS foram inseridas no Plano Diretor.

Em 2007 foi implantado o Programa Meu Teto, criado pela prefeitura de Palmas e implantado no município financiado com recursos do Programa de Aceleração do

Crescimento –PAC em Parceria com a Caixa Econômica Federal criado pela prefeitura de Palmas e implantado no município em 2007 financiado com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento –PAC em Parceria com a Caixa Econômica Federal, luta pela Moradia –MNLN e do governo do estado.

O programa Meu Teto teve como objetivo a implantação de projetos habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura e de uma rede de serviços já instalados, em detrimento da moradia cada vez mais afastada dos centros urbanos, do emprego e da renda.

Entretanto a execução desse programa ocorreu de forma dispersa, de modo que as conclusões dos objetivos propostos no seu planejamento encerraram em 2022. As obras dos conjuntos habitacionais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca ficaram paradas por um período de 10 anos, e o programa foi extinto quando as obras foram concluídas.

Destarte a evidencia dos fatos apontam que a produção do espaço urbano de Palmas ocorreu de forma dispersa e necessita avançar na Política de Habitação Social de fato as políticas públicas de habitação implantadas no município nos âmbitos federal, estadual e municipal não conseguiram solucionar os diversos problemas de seu crescimento.

Atualmente a política pública para Habitação de Interesse Social é um grande desafio em Palmas, desde de 2011 que não ocorre implantação de programas de habitação social pelo município voltados para populações carentes. Entretanto a HIS não desenvolve papel central no desenvolvimento socioespacial da cidade, uma vez que esta surgiu no decorrer do desenvolvimento da cidade e foi inserida nas áreas periféricas.

Houve alguns avanços, porém a cidade padece com falta de habitação e desigualdades socioespacial, atualmente Palmas conta 302.692 mil habitantes e conforme dados fornecidos pela prefeitura possui um déficit habitacional em torno de 16.000 unidades habitacionais.

Palmas necessita de mais atenção por parte do poder público em relação aos programas de habitação social, para que a produção do espaço urbano cidade se desenvolva com menos desigualdades socioespaciais, e todos que nela reside possa usufruir do direito à cidade. Espera-se que esta pesquisa contribua para a diminuição das desigualdades socioespaciais e conflitos por habitação em Palmas.

A construção deste trabalho nos possibilitou entender um pouco mais sobre a produção do espaço urbano como um todo e suas consequências. A respeito da produção do seu espaço foi possível compreender que Palmas é uma cidade que se autoconstrói através do capital rentista fazendo dela uma cidade para poucos. Os estudos de Lira e Reis

foram de grande relevância para este entendimento, uma vez que Lira analisa a produção do espaço urbano de Palmas a partir das desigualdades socioespaciais, enquanto as abordagens de Reis são pautadas na vertente do planejamento moderno. Assim foi possível fazer um contraponto entre as duas linhas de pensamento no processo de formação e desenvolvimento da cidade de Palmas.

Atualmente, pode-se considerar que Palmas ainda é uma cidade para poucos uma vez que o acesso à moradia continua condicionado ao mercado imobiliário, enquanto a cidade possui alto índice de déficit habitacional sobram espaços vazios no Plano Diretor. Assim para que os conflitos por moradia e a cidade cumpra sua função social é possível a implantação de uma política habitacional mais democrática com a participação da população nas reformas do Plano Diretor, e para que cesse a expansão periférica da cidade é necessário a implantação programas habitacionais no Plano Diretor em que a população de baixo poder aquisitivo consiga acesso.

Referências bibliográficas

ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. **As políticas espaciais contemporâneas e a reprodução do capital e do urbano**. Cidades Volume 9 Número 16, 2011.

Atlas das periferias no Brasil: **aspectos raciais de infraestrutura nos aglomerados subnormais** / Fernanda Lira Goes ... [et al.]. – Rio de Janeiro: Ipea : 2021. 435 p.: il., mapas.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre, Antac, 2007. (Coleção Habitare).

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleaandro. **Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil**. Estudos urbanos e regionais v.16, n.1, p.189-201, / maio 2014.

BAZOLLI, João Aparecido. **Palmas em Foco: Contradições de uma Cidade Planejada**. Palmas –TO: EDUFT 2019.

_____. BAZOLLI, João Aparecido. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais: 2012; p. 336. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/235446164_Disperso_Urbana_e_Instrumentos_de_Gesto_Dilemas_do_poder_local_e_da_sociedade_em_Palmas-TO?ev=prf_pub.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia**. Estudos avançados 19 (53), 2005, pp. 71-86.

_____. **A urbe amazônida: a floresta e a cidade**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2013.

BESSA, K., & Ribeiro Corado, V. (2011). **A dinâmica recente do segmento de rede urbana no Tocantins: as implicações da construção de Palmas para Porto Nacional**. *GeoTextos*, 7(1). <https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v7i1.5268>.

BESSA, Kelly; LUCINI, Andreia Cristina Guimarães Cantuaria; SOUZA, Janaína Augusta Neves. **Do plano à produção territorial da cidade: uma análise a partir da habitação em Palmas-TO.** *GeoTextos*, vol. 14, n. 01, 2018. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/viewFile/25639/16407>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil:** v. 01, 1ª ed. Editora Unesp: Edições Sesc: São Paulo, 2014.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p.70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: set. 2023.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO.** 351p. Tese de doutorado Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

BRANDÃO, C. **Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo.** *In:* ALMEIDA, A. W. B. et al. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras de acumulação no Brasil contemporâneo.* Rio Janeiro: Lamparina, 2010, p. 39-70.

_____. **Território e desenvolvimento; as múltiplas escalas entre o local e o global.** 2ª ed. Campinas SP: Unicamp, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 53/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1ª/94.- Brasília, 2007.

_____. IBGE. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/06/censo-2022-indica-que-o-brasil-totaliza-203-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 09.12.2023.

BRASIL. IBGE. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to/palmas.htm>>. Acesso em: 23.12.2022.

_____. **Presidência da República. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais

da política urbana e dá outras providências. Brasília. Diário Oficial da União, 10 jul. 2001.

_____. **Lei Federal nº 10.257/2001 Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 06 maio 2015.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação** – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010. 96 p.

_____. **Lei Federal nº 11.888/2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm. Acesso em 10 de fevereiro de 2024.

BRENNER, Neil. **Teses sobre a urbanização**. E-metrópolis, n. 19 – ano 5, 2014. *In*: __ volume 25 do periódico PublicCulture. “Theses on Urbanization”, PublicCulture, 25, 1, 2013, 86- 114. PublicCulture 25:1 DOI 10.1215/08992363- 1890477. Copyright 2013 by Duke University Press.

BUONFIGLIO, Leda Velloso. **Habitação De Interesse Social**. Mercator, Fortaleza, v. 17, e17004, 2018.

CABRAL, Augusto Antonio Campelo; SÁ, Alcindo José de **Os movimentos sociais urbanos e suas Manifestações concretas no Brasil e no Recife: Síntese retrospectiva**. *Revista de Geografia*. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 26, n. 3, set/dez. 2009.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel. Thomas. Orgs. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**-- 1. ed.- Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

Cardoso, A. C. D., Lima, J. J. F., Ponte, J. P. X., Ventura Neto, R. S., & Rodrigues, R. M. (2020). **Morfologia urbana das cidades amazônicas: a experiência do Grupo de Pesquisa Cidades na Amazônia da Universidade Federal do Pará**. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190275. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190275>.

_____. & Et al. **Habitação social, reforma urbana e direito à cidade: desafios e alternativas.** In: Reforma Urbana e direito à cidade: Questões, desafios e caminhos [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

CARLOS, A. F. A. Henri Lefebvre: **a problemática urbana em sua determinação espacial.** Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 23, n. 3, p. 458-477, dez. 2019, ISSN 2179-0892. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/163371>.doi: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2019.163371>.

_____. **A condição espacial.** 1.ed. 4ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2021.

_____. **Crise Urbana.** São Paulo: Contexto 2015a.

_____. **A Cidade** 9. Edição, São Paulo: Contexto 2015b.

_____. **“O direito à cidade e a construção da metageografia”.** *Revista Cidades* volume 2, número 4, 2005.

_____. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade.** São Paulo: Labur Edições, 2004.

_____. **A prática espacial urbana como segregação e o “Direito à Cidade” como horizonte utópico.** In. A cidade contemporânea: segregação espacial. VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Maria. (orgs.). 1. Ed. 2. Reimpressão. São Paulo: contexto, 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SIMONI, Cesar Santos; ALVAREZ, Izabel Pinto. (orgs.). **Geografia urbana crítica: teoria e método.** Contexto: São Paulo, 2018.

Carta Mundial Pelo Direito à Cidade. 2007. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso: 09.09.2023

CAVALCANTE, Maria E.S.R. **O movimento separatista do norte do Goiás.** Goiânia, Deptº de História da UFG, 1990. Tese de Mestrado – mimeografado.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Segregação residencial: classes sociais e espaço urbano.** In: A cidade contemporânea: segregação espacial/ VASCONCELOS, Pedro de

Almeida; CORREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (orgs.). 1.ed., 2ª reimpressão. - São Paulo: Contexto, 2021.

_____. **O Espaço Urbano**. 4 ed. Ática: São Paulo: 1999.

_____. “**A periodização da rede urbana da Amazônia**”. Revista Brasileira de Geografia-RBG-IBGE, Rio de Janeiro, 49 (3): 39-67, jul. /Set. 1987.

CORIOLOANO, G. P. **Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades sócioterritoriais**. Palmas: dissertação de mestrado (Desenvolvimento Regional).PMDR/UFT, 2011. 167 p.

_____. CORIOLOANO, Germana Pires. **Palmas: entre o planejamento e a exclusão**. Vitruvius: Arqutextos. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.122/3587>> Acesso em: dezembro de 2023.

COSTA, Heloísa Soares. **A metrópole contemporânea e o planejamento territorial**. In: **Gonzales, Sueli et al. Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira**. Livre Expressão. São Paulo. 2013.

COSTA, L. da S. **A GÊNESE E EVOLUÇÃO DO URBANISMO MODERNO E A PRODUÇÃO DA CIDADE: ALGUMAS REFLEXÕES**. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 2, n. 4, p. 38–54, 2001. DOI: 10.14393/RCG2415264. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/15264>. Acesso em: 2 jan. 2024.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Tocantins. Produto 4: relatórios parciais do diagnóstico – microrregiões 5 a 8: Porto Nacional, Dianópolis, Rio Formoso e Gurupi. Tocantins, 2012.

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. 15-28.2004. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/lgca/grad/revista.htm> > Acesso em dez.2023.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais.** *En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005).*

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Nota técnica: déficit habitacional no Brasil – anos 2011 e 2012. Belo Horizonte, 2014.

<https://gazetadocerrado.com.br/residencial-leblon-apos-espera-de-10-anos-mais-de-100-familias-receberao-chaves-de-apartamentos/>. Acesso em: 05 de janeiro, 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos.** Edições Loyola São Paulo: 1997.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Contexto, 2005.

GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social Do Espaço Urbano.* Tradução de Geraldo Gerson de Souza. Edusp, 1993.

GRUPO QUATRO. Plano Diretor de Palmas. Palmas, 1988. Disponível em: <http://www.grupoquatro.com.br/site/>

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes Do Direito à Cidade à Revolução Urbana.** São Paulo: Martins Fontes 2014.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

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

_____. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

BRASIL, <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso: 19/11/2021, 11h:52mn.

IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro, Ipea, out. 2011. (Comunicados do Ipea, n. 118).

_____. **Ensaio operacionais para a identificação de cidades médias – ipea** 2021. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: O direito à cidade II.** 2. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

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

_____. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade.** São Paulo: Editora Moraes 1991.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno.** São Paulo: Ática, 1991.

LENCIONI, Sandra. **Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo.** Revista de Geografia Norte Grande, 30 p. 7-30, 2008.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 17-55.

LIRA, Elizeu Ribeiro. **A produção do espaço urbano: comprometer para desenvolver.** Produção Acadêmica, Porto Nacional, v. 1, n. 1, p. 65-75. 2003.

_____. **A gênese de Palmas – A Geopolítica de (Re) Ocupação Territorial na Amazônia Legal.** Goiânia: Kelps 2011.

LUCINI, Andreia Cristina Guimarães Cantuária; PEDROSO NETO Antônio José. **Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise de programas habitacionais em Palmas - TO (1998-2012).** Revista Interface, Edição nº 12, dezembro de 2016 – p. 84-102.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1.ed. São Paulo: Expressão popular, 2015.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Vozes, Petrópolis RJ, 2013a.

_____. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil**. In: A Cidade do pensamento único. – Desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013b.

_____. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa - Omega, 1982.

_____. **Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre à crise econômica**. Vozes, Petrópolis, 1987.

MARCILIO, J. R. Tadeu. **Palmas para além do Plano Diretor: diálogos entre o planejamento urbano e a produção do espaço urbano**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Nacional, 2016.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de Habitação**. Capítulo publicado em: A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação / organizadores: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Bruno Favarão. – Brasília: Ipea, 2018.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã** 2ª ed. tradução Luís Claudio de Castro e Costa São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade dos homens simples cotidiano e história na modernidade anômala**. 3. ed. 1ª reimp. São Paulo: Contexto, 2012.

MIRANDA, Bismarque Roberto de S. **A Luta Pela Moradia nas Cidades Brasileiras: História da Ocupação da Quadra 1.306 Sul, em Palmas**. TCC- Trabalho de Conclusão do Curso Realidade Brasileira a partir dos Grandes Pensadores Brasileiros - UFMA- Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2005.

_____. **A Luta Pela Moradia nas Cidades Brasileiras: História da Ocupação da Quadra 1.306 Sul, em Palmas.** In. Revista Produção Acadêmica, Universidade Federal do Tocantins, nº 2, editora Pote de Barro Porto Nacional, 2005.

MORAES, Lúcia Maria. **A segregação planejada;** Goiânia, Brasília e Palmas. 2. ed. Goiânia: Ed. da UCG, 2006. 272 p.

OLIVEIRA, Alecsandre Alves. **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia em Palmas: a imagem dos sem-tetos e de sua causa no Jornal do Tocantins (1998-2007).** 141f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Sociedade), Universidade Federal do Tocantins, 2018.

NEGRI, Silvio Moisés. **Segregação Sócio -Espacial: Alguns Conceitos e Análises COLETÂNEAS DO NOSSO TEMPO,** Rondonópolis - MT, v. VII, nº 8, p. 129 a 153, 2008.

NOGUEIRA, Maria Jozeane et al... **Formação territorial e evolução da cidade de Palmas-TO.** Anais do XV ENANPEGE... Campina Grande: Realize Editora, 2023. Disponível em: <<https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/94658>>. Acesso em: 10/01/2024 14:45

NOGUEIRA, Maria Jozeane. **O Processo de Regularização Fundiária na Periferia de Palmas –TO: O caso dos setores Santo Amaro I, II e Lago Norte.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins - Porto Nacional –TO, 2017.

NOGUEIRA, Aída Pompeo. **Desvendando o habitar no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social em Sapompemba,** São Paulo. In: Geografia das metrópoles/ Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Ana Fani Alessandri Carlos, (organizadores). – São Paulo: Contexto, 2006.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Movimentos Sociais urbanos: um breve histórico.** Cadernos de campo nº 6, 199.

OLIVEIRA, Adão Francisco. **A Reprodução do espaço urbano de Goiânia: uma cidade para o capital.** In: Cidade Segregação urbana e planejamento/coordenado por Aristide Moysés. – Goiânia: Ed. da UCG, 2005. 362 p.il.

OLIVEIRA, Alecsandre Alves. **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia em Palmas: a imagem dos sem-tetos e de sua causa no Jornal do Tocantins (1998-2007).** 141f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Sociedade), Universidade Federal do Tocantins, 2018

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007, 184p.

OLIVEIRA, José Manoel Miranda de. **As Estratégias Separatistas e Ordenamento Territorial: a criação de Palmas na consolidação do estado do Tocantins**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia Programa de Pós-Graduação em Geografia, Uberlândia 2012.

OLIVEIRA, H. C. M. de; SOARES, B. R. **CIDADE MÉDIA: APONTAMENTOS METODOLÓGICOS E TIPOLOGIA**. *Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 119–133, 2014. DOI: 10.14393/RCG155223678. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/23678>. Acesso em: 9 jan. 2024.

<https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/prefeitura-e-moradores-se-reunem-para-formalizar-associacao-do-residencial-leblon/25033>. Acesso em: fevereiro de 2024.

PALMAS, (Prefeitura municipal). Lei Complementar nº 408, de 20 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a criação do Distrito Turístico de Palmas e adota outras providências. **Diário Oficial do Município de Palmas**, Palmas, TO, Ano IX. v. 1, n. 2148, 20 dez. 2018. Suplemento Especial, pp. 2-3.

PALMAS. **Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas Lei 155/2007**. 2016.

PALMAS. **Lei Municipal nº 1.384**, de 06 de setembro de 2005 Cria o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, 2005. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201384%20de%2003-10-2005%2015-53-4.pdf>>. Acesso em:

_____. **Relação dos projetos habitacionais**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano e Habitação. 2011.

_____. **Descrição dos projetos habitacionais desenvolvidos Pelo município de palmas**. 2017.

_____. **Relatório de Habitação**. 2006.

_____. **Lei Complementar nº 155 28** de dezembro de 2007. Dispõe sobre a política urbana do município de palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme

estabelece a constituição federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o estatuto da cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

_____. **Lei nº 543/95**. Delimita o perímetro urbano dos distritos de Palmas, Buritirana, Taquaruçu e dá outras providências.

_____. **LEI Nº 468/94**. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbanos.

_____. **Lei Ordinária nº 386/1993** (Renumerada como LC nº 321/2015) Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso e dá outras providências.

_____. **Lei nº 33, de 13 de fevereiro de 1990**. Estabelece nos limites do município, os Distritos de Palmas e dá outras providências.

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

PALMAS, (Prefeitura municipal). LEI N' 22 de 02 de novembro de 1.989. Define como zona de expansão urbana à área destinada à implantação da nova capital do estado do Tocantins. Disponível em:
<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%2022%20de%202002-11-1989%207-55-54.pdf>. Acesso: dezembro de 2023.

PRETECEILLE, Edmond. **Cidades globais e segmentação social**. In. Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Ribeiro. Luiz Cesar de Queiroz, Santos Júnior. Orlando Alves dos. (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

<https://news.un.org/pt/story/2023/07/1817147>. **Fórum político na onu quer impulsionar objetivos de desenvolvimento sustentável**. Acesso em: 08.10.2023; 13:36h.

REIS, Patrícia Orfila Barros dos. **Modernidades tardias no cerrado: discursos e práticas na história de Palmas – TO**. Tese de Doutorado, UFRJ/ Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ Programa de Pós-graduação em História Social, Rio de Janeiro 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 525-544, set./dez. 2007.

_____. **Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana e o direito à cidade.** In. Questões, desafios e caminhos [recurso eletrônico] / organização Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital ; 9 MB

RODOVALHO, S. A. Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço. 2012. 193 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **A moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1990.

_____. **A cidade como direito.** IX Coloquio Internacional de Geocrítica **Los problemas del mundo actual. soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales** Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

_____. **Ciência e ação política: por uma abordagem crítica.** In: Geografia Urbana: ciência e ação política. Oliveira, José Godinho de. et al. (Organizadores). Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

_____. **Políticas Públicas: FGTS e Planos Diretores - Conteúdos E Significados.** **Cidades** Volume 9 Número 16, 2011.

_____. **Os geógrafos na luta pela cidade como direito.** Boletim Campineiro de Geografia, v.3, nº 1, São Paulo, 2013.

_____. **Desigualdades socioespaciais – a luta pelo Direito à cidade.** **Cidades**, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88.

ROLNILK, Raquel: **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país avanços e desafios.** In: Políticas sociais acompanhamento e análise | 12 | fev. 2006 IPEA.

_____. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

_____. **Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936).**
In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). *Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

_____. **A cidade e a lei: legislação urbana e território na cidade de São Paulo.** São Paulo, Stúdio Nobel: Fapesp, 1997-(Coleção Cidade Aberta)

_____. **Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas.**
In: Luís Ribeiro; Orlando Júnior. (Org.) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** Livro eletrônico 1 ed. Cortez, São Paulo. 2013.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método.** 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2014a.

_____. **Por uma Geografia Nova: Da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** 6.ed., 3. reimpr. São Paulo: Edusp 2021.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado.** 6ª ed. 2. Reimp. SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2014b.

_____. **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: 1ª ed. Editora da Universidade de São Paulo, 2014c.

_____. **A urbanização Brasileira.** 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2013.

_____. **Manual de Geografia Urbana.** 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2012.

_____. **Metrópole Corporativa Fragmentada.** São Paulo: Edusp, 2009a.

_____. **O Espaço do Cidadão.** 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

_____. **A Natureza do Espaço.** São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Manual de Geografia Urbana.** 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2012.

_____. **Ensaio sobre a urbanização Latino-americana**. 2. Ed. –São Paulo: Edusp, 2010.

_____. **Por Uma Economia Política da Cidade**. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2009b

_____. **Pobreza Urbana**. 3.ed. São Paulo: Edusp. 2009c.

_____. **O dinheiro e o território**. In: OLIVEIRA, Márcio P.; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Niterói: PPGeo/UFF, 2002.

_____. **O retorno do território**. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A.; SILVEIRA, Maria L., **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993.

_____. **Técnica, Espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. Texto extraído da transcrição da conferência proferida pelo autor na mesa-redonda "**O tempo na Filosofia e na História**", promovida pelo Grupo de Estudos sobre o Tempo do Instituto de Estudos Avançados da USP, em 29 de maio de 1989. (A transcrição completa foi publicada na *Coleção Documentos*, série *Estudos sobre o Tempo*, fascículo 2, em fevereiro de 2001).

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Roberto de Souza. **Reforma urbana no Brasil e as contradições socioespaciais: debates, perspectivas e desafios**. XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. A construção do Brasil do Brasil: geografia, ação, política e democracia. São Luís –MA; 2016.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, 654).

SATHLER Douglas; MONTE-MÓR Roberto L.; CARVALHO, José Alberto Magno de. **As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira**. Nova Economia Belo Horizonte_19 (1)_11-39_janeiro-abril de 2009.

SAULE, N., Jr. **O direito à cidade como questão central para a nova agenda urbana mundial.** In R. Balbim (Ed.), *geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas* (1a ed., pp. 325-344). Brasília: IPEA, (2016).

_____. **Estatuto da Cidade. Instrumento de Reforma Urbana.** In: Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Pólis, 2001. xxp. (Cadernos Pólis, 4).

SAVÉRIO SPOSITO, E. **Geografia e Filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico.** São Paulo: Unesp, 2004.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de mercado.** 2010, 359f. Tese (Doutorado em Engenharia), Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Contexto, 2002.

SILVA, Otávio Barros da. **Breve história do Tocantins e de sua gente – uma luta secular.** Brasília: Solo Editores, 1996. 262 p.

SILVA, Valéria Cristina Pereira da. **Girassóis de Pedra – Imagens e metáforas de uma cidade em busca do tempo.** Tese de Doutorado. Universidade Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho/Pr.Prudent – Geografia. São Paulo: Biblioteca Depositária - FCT/UNESP, 2008.

_____. **Palmas, a última capital projetada do século XX: uma cidade em busca do tempo.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Semântica urbana e segregação: disputa simbólica e embates políticos na cidade empresarialista.** In: A cidade contemporânea: segregação espacial/ VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORREA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. (orgs.). 1.ed., 2ª reimpressão. - São Paulo: Contexto, 2021.

SOARES, B.R. **Repensando as cidades médias no contexto da globalização.** Revista Formação, Presidente Prudente, n. 6, p. 55-63. jan./dez 1999.

SOBREIRO FILHO, J. **Movimentos socioespaciais e movimentos socioterritoriais nas e em redes: espaços (i)materiais e territórios reticulares como a locomotiva da transformação socioespacial,** In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos, Espírito Santo, 2014.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos Conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**, Boletim n. 54, p. 114-139, ago. 2004.

_____. et al. **O estudo das cidades médias brasileiras**. In: (Org.). Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 35-67.

_____. **Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização**. Geografia, Rio Claro, v. 35, n.1, jan./abr., 2010, p.51-62.

_____. **Para pensar as pequenas e as médias cidades brasileiras**. Belém: FASE e UFPA, 2009.

_____. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1997.

SOUSA, Regina Moreira de. **A EXPANSÃO URBANA DO PLANO DIRETOR DE PALMAS: UMA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA DISPUTA DO ESPAÇO URBANO EM PALMAS/TO**. *Revista Vertentes Do Direito*, 2(2), 40–66.
<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2015.v2n2.p40-66>

STEINBERG, M.; BRUNA, G.C. **Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado**. In: ANDRADE, T.A.; SERRA, R.V.(Org.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 35-77.

TAVARES, Maria Goretti da Costa **A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 29 - Especial, pp. 107 - 121, 2011.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. **A formação de Palmas**. Revista UFG, Goiânia, v. 6, n. 11, p. 91- 99, jun. 2009.

VALENÇA. M. M. Habitação. **Cadernos MetrÓpole**, PUC, São Paulo, n. 9, p. 165-171, 2003.

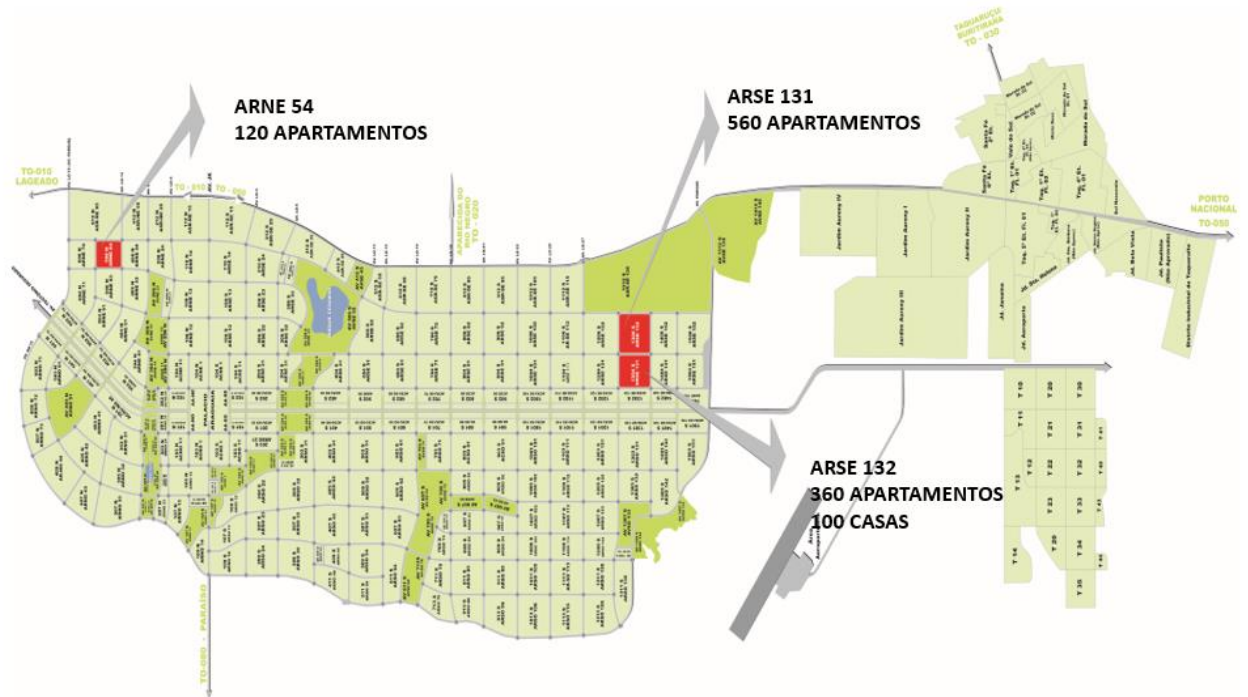
VESENTINI, José William. **A capital da geopolítica**. Editora Ática: São Paulo, 1987.

VILLAÇA, Flávio. **Uma Contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil**, In: DEAK, Csaba; SCHIFF, Sueli R, (orgs.). **O processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

XAVIER, Fernanda Oliveira Rocha. **Palmas: uma capital para todos?** Curitiba: UFPR (dissertação de mestrado), 2007.

ANEXOS

Anexo A: Mapa de localização do objeto de Pesquisa - Conjuntos habitacionais de Interesse Social do programa MEU TETO - Prefeitura de Palmas.



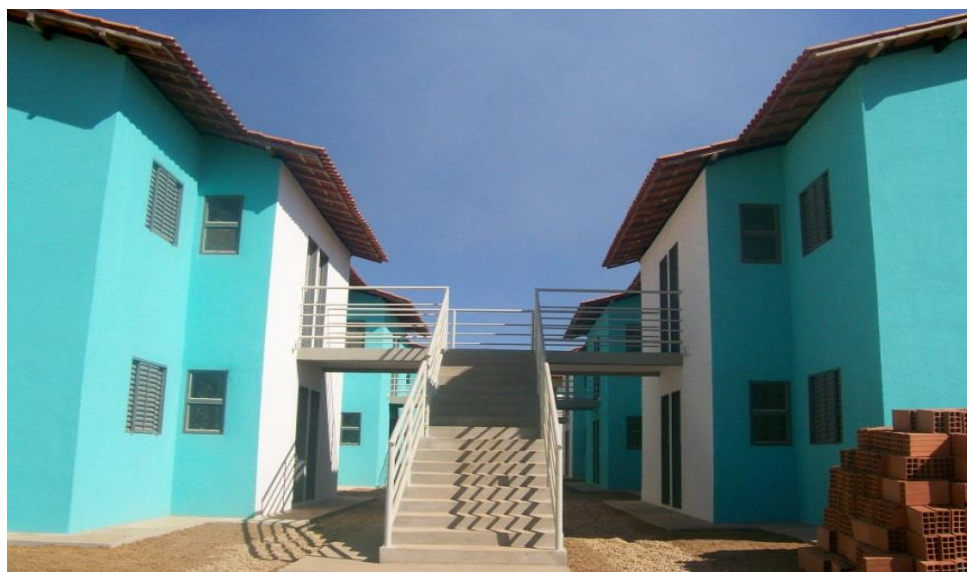
Fonte: Prefeitura de Palmas; organização: Nogueira – 2019.

Anexo B: Projeto arquitetônico dos conjuntos Residenciais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca.



Fonte: Palmas, 2011

Anexo C: Estrutura arquitetônica dos residenciais Copa Cabana, Leblon e Barra da Tijuca.



Fonte: Palmas, 2011

APENDICES

Apêndice A – - Roteiro de entrevista com os agentes públicos responsáveis pela Habitação de Interesse Social em Palmas.

- 1) Como se deu o processo de ocupação territorial e planejamento urbano de Palmas?
- 2) No Plano urbanístico inicial de Palmas havia áreas destinadas para Habitação de Interesse Social? Se sim, quais?
- 3) Qual o déficit habitacional de Palmas?
- 4) Qual o perfil dos moradores da cidade?
- 5) Como foi a participação popular na revisão do Plano Diretor?
- 6) Atualmente como estão os projetos e programas de iniciativa pública voltados para sanar o déficit habitacional em Palmas?
- 7) Quais são os principais problemas e demandas da cidade?
- 8) Quais são os problemas enfrentados pela Prefeitura para agir?
- 9) O programa MEU TETO foi um dos primeiros maiores empreendimentos de Habitação de Interesse Social do município, como ele foi trabalhado na construção do Planejamento urbano de Palmas?
- 10) O programa MEU TETO ainda existe no município? Atingiu seus objetivos?
- 11) Houve licitação para seleção de empresa para construção das obras?
- 12) Qual o perfil dos moradores selecionados para morar nos condomínios de HIS Copa Cabana, Leblon e Tijuca? Qual foi o critério utilizado para seleção?

- 13) Por que esses condomínios receberam os nomes das praias famosas do Rio de Janeiro?

- 14) Como é a participação do Conselho Municipal nas ações da Secretaria e nos projetos de habitação social?

- 15) Qual é a análise da Prefeitura sobre o adensamento habitacional na cidade?

- 16) Para o senhor (a) o que seria uma cidade ideal para morar?

Apêndice B - Roteiro de entrevista com os moradores dos condomínios Copa Cabana,
Leblon e Barra da Tijuca

Data:

Nome (opcional)*:

Idade:

Gênero:

Endereço*:

Profissão:

Funcionário público () Funcionário da iniciativa privada () Autônomo ()

Escolaridade Ensino Médio () Superior () Pós- Graduado () Outro () especifique:

Tipo de Unidade Habitacional: casa () dois quartos () três quartos ()

Apartamento dois quartos () três quartos ()

Renda familiar: () até três salários mínimos () até cinco s.m. () de cinco a dez s.m. ()
mais de dez s.m.

- 1) Por que o(a) senhor(a) adquiriu essa residência?
- 2) Anteriormente em que local o(a) senhor(a) residia?
- 3) O (a) senhor(a) mora com pessoas de sua família (pai, mãe, irmãos(ãs), filhos (as), genros, nora, sogro (a), esposa, marido, outro tipo de parentes, ou com amigos(as))?
- 4) Quantas pessoas moram em sua residência?
- 5) O(a) senhor(a) considera satisfatória para suas necessidades ou desejos o tamanho , arquitetura e cor? Por quê?
- 6) O senhor (a) modificou a destinação de algum cômodo da sua residência? Se a) sim () indique para qual e para qual tipo de uso
b) não () por quê: não foi preciso () outros motivos () – se possível especifique

7) O (a) senhor(a) gosta de morar aqui (desde o princípio, já se acostumou ou não gosta)?

Sim () não () mais ou menos () Por quê?

8) Qual a ocupação daqueles que residem em sua casa?

Funcionário público () funcionário da iniciativa privada () autônomo () empresário

() estudante () outros especifique:

9) Caso tenha estudantes em sua família eles estudam em escola:

() pública () privada

10). Como é realizado o atendimento de saúde em sua família?

11) Gosta de sua quadra? sim () não () Por quê?

12). Qual o tipo de transporte utilizado? Veículo particular () Veículo coletivo ()

Especifique:

14) Aqueles que convivem com o(a) senhor(a) utilizam qual tipo de transporte? Veículo particular () Veículo coletivo() Especifique

15) Para os momentos de lazer e diversão o(a) senhor(a) utiliza as áreas da quadra? Sim

() não (). Por quê?

16) Gosta da cidade? Por que?

17) Quais os problemas de morar na cidade?

18) O quê o(a) senhor(a) considera ser uma cidade boa para morar?