



**PALMAS (TO): UMA ANÁLISE ACERCA DO
PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO NA
PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA MAIS NOVA
CAPITAL DO BRASIL**

**Palmas (TO): an analysis about the role of
urban planning in the production of space in
more new capital of Brazil**

**Palmas (TO): un análisis acerca del papel de la
planeación urbana en la producción del espacio
en la más nueva capital de Brasil**

Alex Pizzio (UFT)*

Sarah Afonso Rodvalho (UFT)**

* Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Novos Horizontes, Doutor em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos. Atualmente é coordenador do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, docente no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no Curso de História na Universidade Federal do Tocantins. Possui experiência na área de pesquisa aplicada a sociologia. É pesquisador (líder) cadastrado no Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional - NUDER. As áreas de interesse concentram-se em estudos com foco nas consequências da vivência de situações de pobreza a partir das condicionantes de risco e vulnerabilidade, resiliência e reconhecimento social e as alternativas gestadas pelos sujeitos no enfrentamento das mazelas sociais, tendo como campo empírico, as comunidades e territórios da região norte. E-mail: alexpizzio@gmail.com.

** Graduada em Arquitetura e Urbanismo (CAU-UFT), Mestre em Desenvolvimento Regional (UFT), Doutoranda em Desenvolvimento Regional (UFT), Professora Assistente da Universidade Federal do Tocantins (UFT), integra o Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Tem experiência nas áreas de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Legislação Urbanística e Planos Diretores e experiência em Projeto de Arquitetura Hospitalar. E-mail: sarahrodvalho@hotmail.com.

RESUMO

Coube a esta pesquisa compreender de que maneira o planejamento e a gestão urbanos em Palmas atuaram na produção do seu espaço urbano, sob a hipótese de que as ações políticas no estado do Tocantins e na cidade de Palmas, no período inicial de sua ocupação, foram determinantes para a realidade urbana hoje apresentada. O processo histórico de implantação e ocupação da cidade, sua

legislação urbanística e o protagonismo do governo estadual frente à tomada de decisões sobre o desenvolvimento urbano da capital confirmaram a hipótese de que a cultura política patrimonialista e clientelista determinou a produção do espaço urbano de Palmas mais que as diretrizes do Projeto Urbanístico de 1989.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Produção do Espaço Urbano. Palmas – Tocantins.

ABSTRACT

It fell to this research to understand how urban planning and management in Palmas acted in the production of its urban space under the hypothesis that political actions in the state of Tocantins in Palmas, in the initial period of its occupation were determinants of urban reality being presented today. The historic process of implementation and occupation of the city, its urban legislation and the role of the state government facing the decision-making on urban development in the capital confirmed the hypothesis that the patrimonial and clientelistic political culture determinate the production of urban space more than the Palmas Urban design guidelines of 1989.

Keywords: Urban Planning. Production of Urban Space. Palmas – Tocantins.

RESUMEN

Le correspondió a esta investigación entender cómo la planificación y la gestión urbana en Palmas actuaron en la producción de su espacio urbano, bajo el supuesto de que las acciones políticas en el estado de Tocantins y en la ciudad de Palmas, en el período inicial de su ocupación, fueron determinantes para la realidad urbana de hoy. El proceso histórico de la aplicación y la ocupación de la ciudad, su legislación urbanística y el papel del gobierno del estado en contra de tomar la decisión sobre el desarrollo urbano de la capital confirmaron la hipótesis de que la cultura política patrimonial y clientelista determinaron la producción del espacio urbano de Palmas más que las directrices del Proyecto Urbano de 1989.

Palabras clave: Planificación Urbana. La Producción del Espacio Urbano. Palmas – Tocantins.

1. INTRODUÇÃO

Na busca por um “desenvolvimento” sob a óptica do crescimento econômico e da modernização, a porção norte do estado de Goiás inicia um longo processo de divisão de seu território em favor da criação do estado do Tocantins, fato que acontece somente com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988. Com a criação do estado, foi facultada a construção de uma nova cidade para sediar sua capital política e administrativa, que veio a ser a cidade de Palmas, idealizada e concebida em 1989.

Nesse contexto, a cidade de Palmas foi concebida num momento de conquistas dos movimentos de Reforma Urbana, pois com a Constituição Federal de 1988, o país pôde experimentar os primeiros passos de uma política urbana com o reconhecimento do direito à cidade e da função social da propriedade. Mesmo assim, Palmas foi implantada, ocupada e gerida sem expressar na sua estrutura urbana os anseios e premissas da nova ordem jurídico-urbanística. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é compreender de que maneira o planejamento e a gestão urbanos em Palmas atuaram na produção do seu espaço urbano, sob a hipótese de que as ações políticas no estado do Tocantins e na cidade de Palmas, no período inicial de sua ocupação, foram determinantes para a realidade urbana hoje apresentada. Pretende-se, também, romper com a ideia de que os problemas urbanos da cidade de Palmas seriam fruto do desenho urbano do macroparcelamento definido pelo Projeto Urbanístico de 1989.

Cabe destacar, ainda, que este artigo é fruto de uma pesquisa qualitativa que empreendeu uma ampla análise de conteúdo de matérias jornalísticas, documentos oficiais, legislação, etc., conjugada com a análise dos discursos dos principais atores envolvidos no processo de implantação e constituição da nova capital do então criado estado do Tocantins, obtidos através de uma série de entrevistas. O recorte temporal

compreende o período que vai desde os conflitos iniciais que levaram à decisão de se construir uma nova cidade para abrigar a capital do Tocantins, por volta de 1989, até a aprovação do Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) em 1994.

2. DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: PREMISSAS EM DEBATE

O planejamento em várias escalas e as articulações recentes em novas redes e novas centralidades repercutem diretamente na recolocação do debate sobre o regional e o local, o rural e o urbano, correlacionados intimamente na busca do entendimento dos acontecimentos e de um planejamento para o desenvolvimento. Mas que desenvolvimento? O desenvolvimento presume uma mudança social positiva atrelada aos valores culturais e às particularidades histórico-geográficas, pois “se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social” (Souza, 2010, p. 61, grifos do autor). Posto nesses termos, o desenvolvimento deve ser o mote principal do planejamento e da gestão do território em suas várias escalas, que se traduzem na crescente satisfação das necessidades, tanto objetivas como subjetivas, de uma parcela cada vez maior da população.

Assim sendo, a construção de uma política regional deve partir da premissa de que a dimensão urbana – ou o urbano – estrutura o espaço capitalista (Diniz e Crocco, 2006). Torna-se relevante, igualmente, compreender o conceito de “desenvolvimento urbano” e superar o senso comum que vê a expressão recobrando simplesmente a “expansão e a complexificação do tecido urbano” (Souza, 2010, p. 75). É preciso entendê-lo como uma especificação do desenvolvimento socioespacial geral, caracterizado por “uma mudança positiva das relações sociais e da organização espacial” (Souza, 2006, p. 126) que promove a melhoria

da qualidade de vida e o aumento da justiça social. A promoção do desenvolvimento urbano surge como objetivo imediato e evidente do planejamento e da gestão urbanas.

No sentido acima anunciado, alguns autores têm destacado que “a produção do espaço é o resultado da ação dos homens agindo sobre o próprio espaço, através dos objetos, naturais e artificiais” (Santos, 1991, p. 64). A sociedade, através da ação de produzir-se num espaço determinado, também produz um espaço que lhe é próprio, assim “a produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria” (Carlos, 2011, p. 69). Pois, no capitalismo, a produção expande-se espacialmente e socialmente, incorporando as atividades dos homens e redefinindo-as sob a lógica do processo de valorização do capital, tornando o espaço mercadoria através da importância do valor de troca sobre o valor de uso. Pode-se dizer que o espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se no conjunto de diferentes usos da terra, justapostos entre si, em que cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ou seja: fragmentado e articulado, sendo essa articulação a expressão espacial (reflexo) de processos sociais, o que faz do espaço urbano profundamente desigual e mutável (Corrêa, 1995).

Com a industrialização, as cidades se tornaram a base territorial, já que nelas se concentram capital e força de trabalho. A importância desse momento está no fato de que o “desenvolvimento do capitalismo industrial provocou fortes transformações nos moldes da urbanização, no que se refere ao papel desempenhado pelas cidades, e na estrutura interna destas cidades” (Sposito, 1988, p. 50). Para Monte-Mór (2006), a indústria impõe para a cidade a lógica centrada na produção e no espaço da cidade organizado como lugar privilegiado do excedente econômico.

No Brasil é possível observar um intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX, como um

“gigantesco movimento de construção de cidades” (Maricato, 2008, p. 16). Segundo a autora, os fatos históricos mostraram que, junto com um intenso crescimento econômico, o processo de urbanização ocorreu com o crescimento da desigualdade, resultando numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza e da segregação urbana (Maricato, 2011).

O processo de industrialização brasileira tem constituído um caminho para a modernização, mas tem contrariado aqueles que esperavam a superação do Brasil arcaico, pois “o processo de urbanização recria o atraso” (Maricato, 2008, p. 15). Vários autores dedicaram-se a analisar as características desse modelo de “desenvolvimento” que evidencia um paradoxo na urbanização dos países periféricos. Esse modelo foi definido como defasagem e contemporaneidade (Furtado, 1959), desenvolvimento moderno e arcaico (Oliveira, 2003), modernização com atraso (Fernandes, 1974) e o poder do atraso (Martins, 1994). No Brasil, a industrialização conviveu com a manutenção do latifúndio improdutivo, isto é, a retenção de terras – que é um dos maiores problemas do campo e das cidades latino-americanas, pois dificulta a ocupação sustentável e justa do território (Maricato, 2007).

Nesse sentido é que se destaca no Brasil a manutenção da cultura política e das práticas arcaicas de dominação e conservação do poder – com bases no patrimonialismo, no coronelismo e no clientelismo, ou seja, em relações sociais e políticas apoiadas nas trocas de favores e no aproveitamento privado da coisa pública –, que foram determinantes para o processo de modernização e industrialização do país. “Pelo jeitinho, as demandas pessoais e interesses privados são acomodados e ajudam a manter o baixo entusiasmo pelas formulações de caráter geral e os interesses pessoais da nação” (Nunes, 2010, p. 13). A tradição da troca de favores perpetuou sua existência na história política do Brasil, apenas se renovando e se adaptando a cada contexto histórico. A gramática clientelista cresceu na estrutura social brasileira e tornou-

se poderoso instrumento de engenharia política, sempre bem manipulado pelas elites que se encontravam no poder. Teve papel fundamental no processo de promoção do desenvolvimento do capitalismo moderno brasileiro baseado no avanço da industrialização que se estabeleceu no período que vai do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) até o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

3. PROCESSOS SOCIOESPACIAIS INTRAURBANOS

A cidade capitalista é o lugar privilegiado de ocorrência de processos sociais entendidos, segundo Corrêa, como as “formas através das quais o movimento de transformação da estrutura social, o processo, efetiva-se espacialmente, refazendo a espacialidade da sociedade” (Corrêa, 1995, p. 36). Entre esses processos sociais, a acumulação de capital e a reprodução social têm importância básica. São os processos sociais responsáveis imediatos pela organização espacial desigual e mutável da cidade capitalista.

Para Villaça (2001), a dominação é o único processo pelo qual o espaço urbano é produzido e consumido. Esse processo é entendido por ele como “o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano” (Villaça, 2001, p. 328), em especial a vantagem de localização, de acessibilidade ao centro urbano. Nesse sentido, o autor define como urbano o espaço estruturado pela condição de deslocamento da força de trabalho enquanto consumidora, que envolve os deslocamentos casa-escola, casa-compras, casa-lazer e mesmo casa-trabalho. E, para ele, a disputa pelas localizações é uma disputa pela otimização (não necessariamente minimização) dos gastos de tempo e energia nesses deslocamentos. A segregação e o controle do tempo de deslocamento dos indivíduos que ela possibilita são decisivos nas disputas que determinam a estrutura intraurbana em qualquer

modo de produção.

Castells (1983, p. 210) entende por segregação urbana “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas”. A distribuição dos locais residenciais, para o autor, segue as leis gerais da distribuição dos produtos no capitalismo, ou seja, em função da renda dos indivíduos, de seu status profissional, nível de instrução, etnia e faixa etária. O padrão de segregação brasileiro, segundo Villaça (2001), concretiza-se por grandes regiões segregadas na cidade, onde os bairros das camadas de mais alta renda se aproximam uns dos outros, possibilitando um sistema viário adequado às necessidades de deslocamentos e o atendimento dessa burguesia por parte de serviços localizados em subcentros administrativos e de shopping centers. A produção do espaço aparece como forma de controle do tempo de deslocamento dos seres humanos, na qual se faz necessária “certa configuração espacial (a segregação) para viabilizar a dominação através do espaço” (Villaça, 2001, p. 359, grifo do autor) e a desigual apropriação dos frutos do trabalho despendido na produção do espaço.

Nessa perspectiva, a segregação ambiental, segundo Maricato (1995), representa a face ativa da exclusão social, pois acarreta a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos como transporte, saneamento ambiental, serviços de saúde, educação e creches. Somam-se, ainda, menores oportunidades de emprego e de profissionalização, maior exposição à violência, discriminação racial e de gênero, difícil acesso à justiça oficial e ao lazer.

Paugam (2003) destaca que a desqualificação social encontra-se intimamente relacionada aos processos de exclusão e à vivência das situações de pobreza. A consequência do acúmulo dessas dificuldades é que os sujeitos que delas participam se veem submetidos a um status social desvalorizado que repercute na formação de sua identidade. Conforme destaca Pizzio (2009, p. 232), trata-se de uma experiência de precariedade

econômica e social “que revela a existência de um contingente de indivíduos que, expulsos do mercado de trabalho e tendo sua capacidade de consumo extremamente reduzida, acabam por se tornar economicamente desnecessários e supérfluos”. É importante ressaltar que o sistema capitalista não suportaria uma sociedade baseada na exclusão absoluta, já que o indivíduo, para se tornar membro da sociedade capitalista, tem de produzir ou consumir mercadorias. Assim, a inclusão social do indivíduo que sofre o processo de exclusão é uma “inclusão marginal” (Martins, 1994) ou precária na produção ou consumo de mercadorias no modo de produção capitalista e, conseqüentemente, a produção da base espacial que abriga esses processos.

Vale lembrar o papel que a terra ocupa na formação das sociedades latino-americanas e especialmente na brasileira, na qual o investimento da renda da terra é uma tradição. A terra urbana integra as mercadorias do modo de produção capitalista. Como tal, tem propiciado a oportunidade de acumulação de riquezas. É uma mercadoria que tem preço, é vendida no mercado e não é reproduzível. Rodrigues (2001) ressalta que o aspecto essencial da terra urbana é ter um preço que não é definido pelo seu valor de produção ou pelo valor de uso, e sim pelo valor de troca, diferenciado pela localização, pois terrenos com as mesmas dimensões e as mesmas características terão preços diferentes conforme a localização.

Nesse sentido, retoma-se o papel do Estado, que como agente de produção do espaço urbano tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos necessários à vida nas cidades que agregam valor a uma ou outra localização. A heterogeneidade da atuação do Estado no espaço urbano acentua uma valorização diferente de uma área para outra, fazendo com que a renda da cidade, que é produzida socialmente, seja apropriada individualmente (Rodrigues, 2001). Segundo Sposito (1988), no âmbito intraurbano, o poder público escolheu para seus investimentos em

bens e serviços coletivos exatamente os lugares da cidade onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo ou que poderão ser vendidos ou ocupados por estes segmentos, pois é preciso valorizar as áreas.

A especulação imobiliária aparece como uma parcela da renda nacional gerada sendo transferida aos proprietários de imóveis, que nada precisam investir em melhorias urbanas. Investe-se capital dinheiro em terra e espera-se a sua valorização. Entende-se, assim, a especulação imobiliária como a forma com que os proprietários da terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia. Maricato declara que, por meio desses processos, o acesso legal à moradia se torna travado para a maioria da população. Dessa forma, está travando o desenvolvimento urbano sustentável e fazendo das cidades brasileiras máquinas produtoras de irregularidades. No núcleo desse problema está a valorização fundiária e imobiliária que “ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade ou ao exílio urbano na não cidade” (Maricato, 2008, p. 94, grifo da autora).

4. PALMAS E O ESPAÇO URBANO PRODUZIDO

No processo histórico de implantação e ocupação da cidade de Palmas (TO), sua legislação urbanística, o protagonismo do governo estadual frente aos processos de gestão urbana e a fragilidade do poder público municipal confirmaram a hipótese de que a cultura política patrimonialista e clientelista determinou a produção de seu espaço urbano mais que as diretrizes do Projeto Urbanístico de 1989. Foi possível observar que não houve interesse político em seguir as recomendações e diretrizes de caráter humanístico presentes no Projeto Urbanístico e que a implantação da cidade não fugiu à regra nacional da especulação imobiliária, tornando-se um espaço dominado por uma intervenção política contrária ao novo marco

jurídico-urbanístico, com o governo estadual controlando a ocupação especulativa e rarefeita da cidade.

Recupera-se a fala de Sposito (1988) na afirmação de que se a cidade cresce desordenadamente, não é porque ela não esteja sob planejamento, visto que Palmas, a última capital planejada do século XX, foi objeto de um projeto urbanístico que apresentou as diretrizes básicas para o planejamento subsequente. Não foi por falta de planejamento que a cidade cresceu desordenadamente, mesmo sofrendo um hiato de cinco anos entre o Projeto Urbanístico e o Plano Diretor Urbanístico, mas sim por consequência de atos políticos que desconsideraram o planejamento previamente estabelecido.

Palmas demonstra em seu processo de construção, implantação e ocupação não a falta de legislação ou de Projeto Urbano, mas a institucionalização da ilegalidade que foi funcional nas relações políticas patrimonialistas e clientelistas em favor do mercado imobiliário especulativo. Observa-se, assim, a aplicação arbitrária da lei e das diretrizes do planejamento amplamente reconhecidas. De tal modo, a cidade de Palmas produziu, enquanto era implantada, os principais problemas sociais existentes como a ilegalidade, a segregação socioespacial, a fragmentação, os vazios urbanos e a alta especulação imobiliária, como a grande maioria das grandes e médias cidades capitalistas modernas brasileiras.

A segregação socioespacial em Palmas iniciou-se pela inclusão marginal (Martins, 1994) dos trabalhadores mais pobres no espaço urbano da cidade desde o início da sua ocupação, quando o governo estadual reservou áreas diferentes para classes sociais – as quadras centrais, como a Vila dos Deputados (ARSE 14), ARSEs 12 e 13 e ARNEs 12, 13 e 14, para o alto escalão do governo; para médios e pequenos funcionários e empresários: ARSEs 51, 61, 71, 72 e 81, ARSO 41; e redutos dos pobres: Taquaralto, as Vilas Aurenys e as ARNOs 31, 32 e 33. Vale ressaltar que as ARNOs viraram redutos de pobres não por ação política direta,

mas por pressão social decorrida por ocupação de lotes cedidos em comodatos e sem uso (Brito, 2010).

Assim, a inclusão social dos indivíduos mais pobres no espaço urbano da cidade de Palmas foi uma inclusão marginal ou precária, na produção ou no consumo de mercadorias do modo de produção capitalista (Martins, 1997). De tal modo, segundo Maricato (2011, p. 115), “parte-se do princípio marxista de que o espaço urbano, como qualquer mercadoria, é uma produção social e envolve relações. O universo da moradia precária é estratégico para denunciar o conjunto da produção da cidade no capitalismo periférico”.

Ao se analisarem alguns dados referentes à escolaridade, à renda mensal familiar, às condições de emprego, trabalho e tempo de moradia em Palmas, é possível especializar a segregação socioespacial presente e bem definida na cidade, iniciada através da inclusão marginal da população na estrutura urbana logo em seu processo de implantação, ou seja, em seus primeiros cinco anos (para essa análise foram utilizados os dados do programa Palmas Minha Cidade (2009), realizado pelo Jornal do Tocantins em parceria com a Prefeitura Municipal de Palmas e com o apoio científico do CEULP/ULBRA).

A região composta pelo bairro de Taquaralto, com intensa ocupação e crescimento no período inicial de construção da cidade, o principal reduto dos trabalhadores da época, apresenta 21,8% da população residente desde 1994. Tem 35,5% dos trabalhadores na informalidade, ou seja, trabalhando sem carteira assinada, com 71% da população com renda mensal familiar inferior a dois salários mínimos e somente 7% da população com escolaridade em nível superior.

Quadro semelhante é observado nas regiões compostas pelos Jardins Aurenys I, II, III e IV, cuja criação e ocupação datam do período inicial da cidade, e os mais recentes bairros como o Taquari, Loteamento União e o Irmã Dulce. As primeiras apresentam 35% da população residente desde 1994. Tem 36,5% dos trabalhadores na informalidade, ou seja, trabalhando sem carteira

assinada, 62,5% da população com renda mensal familiar inferior a dois salários mínimos, sendo 26,5% com menos de um salário mínimo, e 36,0% de um a dois salários mínimos. Apresenta ainda somente 3% da população com escolaridade em nível superior. A segunda, composta pelos bairros Taquari, Loteamento União e Irmã Dulce, apresentam 36,4% da população residente desde 1994. Tem 36% dos trabalhadores na informalidade, ou seja, trabalhando sem carteira assinada, com 54,5% da população com renda mensal familiar inferior a dois salários e apresenta somente 4,5% da população com escolaridade em nível superior.

No outro extremo da cidade, a região que considera as ARNOs, com destaque para a chamada Vila União, área fruto de ocupações populares no início do mandato do governador Moisés Nogueira Avelino, também apresenta características de inclusão marginal da população na estrutura urbana logo no início da ocupação da cidade de Palmas. A região 3, composta pela ARNO e Vila União, apresenta 32,5% da população residente desde 1994. Tem 34,5% dos trabalhadores na informalidade, ou seja, trabalhando sem carteira assinada, 63% da população com renda mensal familiar inferior a dois salários mínimos e apresenta somente 6% da população com escolaridade em nível superior.

Já as regiões formadas pelas quadras da área central de Palmas foram fruto do Projeto Urbanístico e de alguma forma reservadas à ocupação por uma população de maior status social. Uma delas, composta na primeira fase de ocupação da cidade, apresenta 32,0% da população com escolaridade em nível superior; 49,5% da população formalmente empregada (empresários, trabalho com carteira assinada ou no funcionalismo público); somente 23,5% da população com renda mensal inferior a dois salários mínimos e 39,5% da população com renda mensal superior a cinco salários mínimos. Outra área apresenta 31,5% da população com escolaridade em nível superior; 58,5% da população formalmente empregada, seja como

empresários, trabalho com carteira assinada ou no funcionalismo público; somente 22,5% da população com renda mensal inferior a dois salários mínimos e 36,5% da população com renda mensal superior a cinco salários mínimos.

Cabe aqui retomar a fala de Villaça (2001) sobre o processo de dominação, no qual a classe dominante se apropria diferencialmente das vantagens de localização e acessibilidade do centro urbano, tendo na segregação o controle do tempo de deslocamento da força de trabalho enquanto consumidora decisiva na estrutura intraurbana em qualquer modo de produção. Nesse quesito, Palmas, desde o início de sua implantação, reservou as vantagens de localização, com a otimização dos gastos de energia e tempo de deslocamento, para as classes sociais de mais alta renda e somente possibilitou a localização das classes mais baixas a 16 quilômetros do centro da cidade, fora da área do Projeto Urbanístico básico.

Isso se deveu, principalmente, pelo não atendimento de linhas de transporte urbano nos primeiros anos de implantação e, logo em seguida, pela perda do poder aquisitivo causado por uma baixa remuneração dos trabalhadores braçais, que, como forma de sobrevivência, submetiam-se a uma jornada de trabalho de 8 horas e uma caminhada de 32 quilômetros diários, ida e volta do canteiro de obra. O processo espoliativo ganhou magnitude e a qualidade de vida tornou-se desproporcional entre a área central e a periferia formada (Brito, 2010, p. 103).

Ainda, para Telles (2010) as diferenças construídas pelas desigualdades definem diferentes escalas de proximidade e distância como medidas sociais e não somente medidas físicas e geográficas, como o caso da Vila União, localizada próximo ao centro da cidade de Palmas. As desigualdades aparecem como acessos diferenciados aos serviços sociais, aos equipamentos de consumo e aos polos de

emprego, causados pela segregação socioespacial.

Palmas foi fruto de um Projeto Urbanístico que, além do desenho urbano do macroparcelamento, apresentava diretrizes de ocupação e implantação por etapas com a finalidade de promover o adensamento da cidade e sua viabilidade econômica. Entretanto, além do desenho urbano básico, pouco desse Planejamento foi efetivado pela Gestão Urbana. A cultura política dominante no estado do Tocantins e em Palmas promoveu a construção de uma cidade com base em um projeto, mas não uma “cidade planejada”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, além da criação do estado do Tocantins, e a conseqüente construção de sua capital, Palmas, marcou também a introdução da temática urbana na história constitucional brasileira. A partir da nova orientação constitucional, passou-se a considerar o direito urbanístico e a política urbana como mecanismos-chave na garantia do direito à cidade, bem como no cumprimento de sua função social. O principal questionamento que se buscou compreender neste trabalho foi de que maneira o planejamento e a gestão urbanos em Palmas atuaram na produção do espaço urbano, tendo em vista a regulamentação das diretrizes do Projeto Urbanístico de 1989 e a nova ordem jurídico-urbanística aprovada após a Constituição Federal de 1988.

Em conformidade com esse objetivo, a hipótese da pesquisa era de que as ações políticas no estado do Tocantins e na cidade de Palmas, no período inicial de sua ocupação, tenham sido determinantes para a realidade urbana hoje apresentada. Ações políticas fundamentadas em uma cultura política patrimonialista e clientelista influenciaram a elaboração de uma legislação urbanística pouco compromissada com a regulamentação das diretrizes de ocupação contidas no Projeto Urbanístico de 1989 e a

aplicação arbitrária da lei existente, possibilitando uma ocupação espraiada da cidade e a produção de um espaço urbano de segregação socioespacial, como a grande maioria das grandes e médias cidades capitalistas modernas brasileiras.

Concluiu-se, a partir desta pesquisa, que o planejamento urbano em Palmas – inicialmente representado pelo Projeto Urbanístico de 1989 e suas diretrizes – foi responsável por apenas uma pequena parcela da realidade urbana hoje presente na cidade, restringindo-se a uma parte do desenho do macroparcelamento urbano e a alguma efetividade nos usos e ocupações por zonas. Entretanto, a gestão urbana, ou seja, a apropriação política do Projeto Urbanístico, determinou importantes configurações no espaço urbano da cidade logo em seus primeiros anos de implantação, como a alta segregação socioespacial, vazios urbanos e intensa especulação imobiliária.

REFERÊNCIAS

- BRITO, E. P. 2010. **Planejamento, especulação imobiliária e ocupação fragmentada em Palmas**. Caminhos de Geografia, 11(34):93-104.
- CARLOS, A. F. A. 2011. **Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**. In: A. F. A. CARLOS; M. L. de SOUZA; M. E. B. SPOSITO (org.), *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, Contexto.
- CASTELLS, M. 1983. **Questão urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CORRÊA, R. L. 1995. **O espaço urbano**. 3. ed., São Paulo, Ática.
- DINIZ C. C.; CROCCO M. 2006. **Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil**. In: C. C. DINIZ; M. CROCCO (org.), *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, p. 9-31.
- FERNANDES, F. 1974. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro, Zahar.
- FURTADO, C. 1959. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARICATO, E. 1995. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2011.
- _____. 2007. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo**. In: L. C. de Q. RIBEIRO; O. A. dos SANTOS Jr. (org.) *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, p. 51-76. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/as-metropoles-e-a-questao-social-brasileira.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2011.
- _____. 2008. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 3. ed., Petrópolis, Vozes.
- _____. 2011. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes.
- MARTINS, J. S. 1994. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Hucitec.
- MONTE-MÓR, R. L. 2006. **O que é o urbano no mundo contemporâneo**. Texto para discussão nº 281. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar.
- NUNES, E. 2010. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 4. ed., Rio de Janeiro, Garamond.
- OLIVEIRA, F. 2003. **A crítica da razão dualista: o onitorrinco**. São Paulo, Boitempo.
- PAUGAM, S. 2003. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo, Educ/Cortez.
- PIZZIO, A. 2009. **Desqualificação e qualificação social**: uma análise teórica conceitual. *Revista Mal-estar e Subjetividade*, IX(1): 209-232.
- RODRIGUES, A. M. 2001. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo, Contexto.
- SANTOS, M. 1991. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo, Hucitec.
- SOUZA, M. L. 2006. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

_____. 2010. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 7. ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

SPOSITO, M. E. 1988. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo, Contexto.

TELLES, V. S. 2010. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte, Argvmentvm.

VILLAÇA, F. 2001. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed., São Paulo, Studio Nobel.