

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



ARQUEOGENEALOGIA DO PLANEJAMENTO URBANO EM PALMAS:

ZEIS, tradição urbana e ritual da exclusão sob a égide da inclusão

ARCHAEOGENEALOGY OF URBAN PLANNING IN PALMAS:

ZEIS, urban tradition and ritual of exclusion under the aegis of inclusion

ARQUEOGENEALOGÍA DEL URBANISMO EN PALMAS:

ZEIS, tradición urbana y ritual de exclusión bajo la égida de la inclusión

Damião Francisco Boucher¹

Thiago Barbosa Soares²

RESUMO

O artigo analisa como o planejamento urbano de Palmas, Tocantins, institucionaliza e atualiza uma tradição urbana marcada por um ritual da exclusão sob o discurso da inclusão. Com base no arcabouço teórico-metodológico da Análise Arqueogenealógica do Discurso, mais especificamente as noções de enunciado, formação discursiva, dispositivo, episteme, disciplina, biopolítica e governamentalidade, observa-se o urbanismo como dispositivo de segurança que produz subjetivações urbanas diferenciadas e condições de produção da interdição para determinados grupos sociais. Tendo como enunciado o Projeto de Lei Complementar Nº 14, de 07 de novembro de 2006, investigam-se as definições de “Zonas Especiais de Interesse Social” (ZEIS), “áreas de ocupação prioritária”, “preferencial” e “vazios urbanos”, articulando-as à divisão Região Central/Região Sul e às centralidades estruturadas pelas avenidas Teotônio Segurado e JK. Espera-se compreender como o texto tem relação com o prolongamento do discurso urbanístico que arquitetou uma linhagem de cidades planejadas, como Belo Horizonte, Goiânia e Brasília, nas quais o ideal moderno de cidade racional convive com a segregação centro-periferia. Como resultado, espera-se entender como as ZEIS e áreas prioritárias operam como dispositivos de inclusão excludente, reorganizando a segregação socioespacial e impactando a forma e o custo da produção industrial e comercial da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Discursos do Norte; Espacialidades discursivas; Planejamento urbano; Segregação socioespacial; Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

ABSTRACT

This article analyzes how the urban planning of Palmas, Tocantins, institutionalizes and updates an urban tradition marked by a ritual of exclusion under the discourse of inclusion. Based on the theoretical-methodological framework of Archaeogenealogical Discourse Analysis, more

¹ Universidade Federal do Tocantins | <https://orcid.org/0000-0001-8325-1603> | boucherplace@gmail.com

² Universidade Federal do Tocantins | <https://orcid.org/0000-0003-2887-1302> | thiago.soares@uft.edu.br

specifically the notions of utterance, discursive formation, device, episteme, discipline, biopolitics, and governmentality, urbanism is observed as a security device that produces differentiated urban subjectivities and conditions for the production of prohibition for certain social groups. Using Complementary Law Project No. 14, of November 7, 2006, as an example, the definitions of "Special Zones of Social Interest" (ZEIS), "priority occupation areas," "preferential areas," and "urban voids" are investigated, articulating them with the Central Region/South Region division and the centralities structured by Teotônio Segurado and JK avenues. The aim is to understand how the text relates to the extension of the urban planning discourse that architected a lineage of planned cities, such as Belo Horizonte, Goiânia, and Brasília, in which the modern ideal of a rational city coexists with center-periphery segregation. As a result, it is expected to understand how ZEIS (Special Zones of Social Interest) and priority areas operate as devices of exclusionary inclusion, reorganizing socio-spatial segregation and impacting the form and cost of industrial and commercial production in the city.

KEYWORDS: Discourses from the North; Discursive spatialities; Urban planning; Socio-spatial segregation; Special Zones of Social Interest (ZEIS).

RESUMEN

Este artículo analiza cómo la planificación urbana de Palmas, Tocantins, institucionaliza y actualiza una tradición urbana marcada por un ritual de exclusión bajo el discurso de la inclusión. Con base en el marco teórico-metodológico del Análisis Arqueogenealógico del Discurso, específicamente en las nociones de enunciación, formación discursiva, dispositivo, episteme, disciplina, biopolítica y gubernamentalidad, se observa el urbanismo como un dispositivo de seguridad que produce subjetividades urbanas diferenciadas y condiciones para la producción de prohibiciones para ciertos grupos sociales. Tomando como ejemplo el Proyecto de Ley Complementaria n.º 14, del 7 de noviembre de 2006, se investigan las definiciones de "Zonas Especiales de Interés Social" (ZEIS), "áreas de ocupación prioritaria", "áreas preferenciales" y "vacíos urbanos", articulándolas con la división Región Centro/Región Sur y las centralidades estructuradas por las avenidas Teotônio Segurado y JK. El objetivo es comprender cómo el texto se relaciona con la extensión del discurso urbanístico que forjó una serie de ciudades planificadas, como Belo Horizonte, Goiânia y Brasília, donde el ideal moderno de una ciudad racional coexiste con la segregación centro-periferia. Como resultado, se espera comprender cómo las ZEIS (Zonas Especiales de Interés Social) y las áreas prioritarias operan como dispositivos de inclusión excluyente, reorganizando la segregación socioespacial e impactando la forma y el costo de la producción industrial y comercial en la ciudad.

PALABRAS CLAVE: Discursos del Norte; Espacialidades discursivas; Urbanismo; Segregación socioespacial; Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS).

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são, no marco do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001 (Brasil, 2001), porções do território urbano reservadas à implantação de Habitação de Interesse Social e à regularização de assentamentos populares precários, informais ou marcados por irregularidade fundiária (Rolnik; Santoro, 2013) bem como à destinação de vazios urbanos (Bazolli, 2009) dotados de infraestrutura para fins de moradia de baixa renda. As áreas de ocupação prioritária e de ocupação preferencial, por sua vez, são recortes do espaço citadino definidos em planos diretores como zonas em que se deve intensificar o adensamento (Borges, 2023), concentrar investimentos em infraestrutura e organizar a circulação de pessoas, mercadorias e serviços, geralmente ao longo de eixos estruturadores do sistema viário. Portanto, esse conjunto se configura no que Henri Lefebvre (2001, p. 11) vai denominar de sociedade urbana, “a realidade social que nasce à nossa volta”.

As ZEIS, de acordo com Rolnik e Santoro, (2013, p. 2), “permitem, portanto, o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização fundiária e urbanística[...], para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social”. Em Palmas, Tocantins, essas categorias aparecem articuladas no Plano Diretor Participativo, combinando a promessa de inclusão social com a gestão de “vazios urbanos” (Bazolli, 2009, p. 104), da especulação imobiliária e da integração entre a Região Central e a Região Sul (Palmas, 2006). Nesse sentido, do ponto de vista arqueogenealógico (Foucault, 1999, 2017; Soares, 2025), é possível perceber historicamente que ZEIS, áreas de ocupação prioritária e áreas de ocupação preferencial integram um dispositivo de segurança urbanístico (Foucault, 2008) que, ao mesmo tempo em que se apresenta como instrumento de inclusão, tende a institucionalizar e a perpetuar uma tradição urbana marcada por um rito de interdição e exclusão (Foucault, 2014a).

Essa perspectiva, corrobora a afirmação de Lefebvre (2001, p. 10) quando ratifica que, por constituir um sistema técnico e especializado, “o urbanismo torna-se ideologia e prática”. Esse ritual juridicamente institucionalizado atualiza a antiga separação entre o castelo, o burgo e as plebes, hoje traduzidas em centros administrativos, áreas planejadas e periferias reguladas. Em outras palavras, sob a égide da inclusão, o planejamento pode operar como tecnologia de gestão da segregação socioespacial (Foucault, 2008), distribuindo diferencialmente acessos, riscos e oportunidades no tecido urbano. Borges (2023) afirma que o espaço urbano moderno se fabrica pela articulação entre produção capitalista do espaço,

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



lógicas de centralidade/periferia e dispositivos de controle territorial, frequentemente em nome da ordem, da higiene, da mobilidade e, mais recentemente, do “direito à cidade” e da “inclusão social”.

Ademais, Borges (2023, p. 3) argumenta que “há um deslocamento radical entre a ideia inicial que fundamentou a concepção das ZEIS e o uso e mobilização do instrumento na atualidade”, apontando para uma ressignificação não só dos sentidos, mas também da própria espacialidade urbana. Ou seja, uma zona que antes significava a reivindicação do direito popular pela propriedade, agora passa a ser apropriada por articulações público-privadas. Em sentido semelhante, Harvey (2014, p. 14) alerta que muitas pessoas têm buscado “algum tipo de resposta a um capitalismo internacional brutalmente neoliberalizante que vem intensificando sua agressão às qualidades da vida cotidiana desde os primeiros anos da década de 1990”.

A partir dessas condições de possibilidade, percebe-se um descompasso entre a concepção e a implementação prática do instrumento. Isso tem demonstrado uma apropriação tanto dos subsídios diretos e indiretos relacionados a ele quanto do discurso e da legitimidade das ZEIS (Borges, 2023) e sua criação como unidades supostamente voltadas para as classes mais pobres (Rolnik; Santoro, 2013). Diante dessa conjuntura, tendo como recorte empírico o Projeto de Lei Complementar Nº 14, de 07 de novembro de 2006, este artigo tem por objetivo analisar como o discurso urbanístico institucionalizado, ao definir ZEIS, áreas de ocupação prioritária e preferencial e ao nomear “vazios urbanos” (Bazolli, 2009), participa de uma tradição urbana e de um rito de exclusão que engendram a segregação pelo discurso urbanístico inclusivo.

Antes de tudo, cabe ressaltar que a opção metodológica pela análise do Projeto de Lei Complementar nº 14/2006, em detrimento da Lei Complementar nº 155/2007 posteriormente sancionada, justifica-se pela constatação de que o texto final não apresenta divergências substanciais em relação à proposta original. Essa integridade redacional sinaliza que a idealização primária do planejamento urbano foi recepcionada e institucionalizada sem questionamentos ou rupturas discursivas significativas durante o trâmite legislativo. Dessa forma, o Projeto constitui o documento mais profícuo para a análise arqueogenealógica, pois materializa a emergência da vontade de verdade urbanística em seu estado nascente, evidenciando uma hegemonia técnica que se impôs como consenso antes mesmo de sua formalização jurídica final

Busca-se, com isso, compreender de que maneira o planejamento urbano, ao se constituir como episteme moderna de segurança (Foucault, 2008), produz condições de interdição para alguns grupos e condições de possibilidade para outros, contribuindo para a subjetivação de classes, populações e territórios (Foucault, 2014b). A problemática que orienta este artigo pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida, e de que modo, o planejamento urbano de Palmas reitera, sob a forma de discurso inclusivo, a tradição urbana segregacional que atravessa as cidades planejadas no Brasil, como Belo Horizonte, Goiânia e Brasília? Nesse sentido, o artigo organiza-se em três seções principais que orientam o percurso analítico a ser empreendido para responder essa e outras questões.

Em *Considerações teórico-metodológicas*, apresentam-se, grosso modo, as noções de enunciado, formação discursiva, dispositivo e episteme, bem como os conceitos de disciplina, biopolítica e governamentalidade. Esse instrumental permite compreender o discurso urbanístico como saber de segurança e o planejamento urbano como dispositivo de gestão da população e do território (Foucault, 2008, 2014a, 2014b). Em seguida, na seção *Análise: tradição urbana e ritual da exclusão em Palmas*, desenvolve-se uma leitura arqueogenealógica (Foucault, 1999, 2017; Soares, 2025) do Plano Diretor Participativo de Palmas, com foco nas definições de ZEIS, áreas de ocupação prioritária e preferencial, na divisão Região Central/Região Sul e na gestão dos vazios urbanos (Bazolli, 2009), articulando o passado das cidades planejadas brasileiras ao presente palmense. Por fim, em “Considerações finais”, sintetizam-se o percurso analítico e os resultados obtidos, indicando contribuições para a área de Arquitetura e Urbanismo e para o debate sobre o futuro das cidades brasileiras.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

A leitura aqui proposta inscreve-se em uma perspectiva arqueogenealógica, inspirada em Michel Foucault (1999, 2014a, 2014b, 2017) e retrabalhada por Soares (2025) pensando especificamente as condições de emergência dos discursos do Norte e sobre o Norte (Soares; Boucher, 2024), numa perspectiva decolonial que permite analisar o discurso urbanístico dessa região como uma formação discursiva moderna inscrita em uma episteme de segurança e orientada por dispositivos específicos de gestão da população e do território, fenômeno social complexo denominado por Foucault (2008, p. 3) de “biopoder, isto é, [...] o conjunto dos mecanismos pelos quais aquilo que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais vai poder entrar [...] numa estratégia geral de poder”.

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



Na perspectiva decolonial, a abordagem de Soares (2025) propõe um deslocamento epistêmico fundamental, a saber, deixar de olhar para o Norte apenas como um receptáculo passivo de modelos urbanísticos exógenos para compreendê-lo como um campo ativo de produção de sentidos e disputas. Dessa forma, a arqueogenealogia estrutura-se na análise do discurso atual como método híbrido foucaultiano, integrando a descrição das regularidades discursivas (arqueologia) com a investigação das relações de poder que as sustentam (genealogia), superando abordagens puramente linguísticas, meramente históricas e unicamente psicológicas, permitindo uma análise materialista das condições de emergência e circulação dos discursos.

Nesse sentido, o discurso decolonial empreendido pelo autor enfatiza que as “Arqueogenealogias do discurso tocantinense” não são meras repetições locais de práticas globais, mas constituem uma formação discursiva própria, em um estado-laboratório, os discursos do Norte. Estes discursos operam tensionando a episteme de segurança moderna, revelando como as tecnologias de governo e os arranjos simbólicos de poder são reconfigurados localmente para produzir subjetividades específicas e gerir populações através de rituais de inclusão e exclusão que, embora dialoguem com a tradição urbana nacional, possuem uma gramática de autoridade e resistência intrinsecamente regional.

Nesse sentido, para se compreender tal fenômeno na perspectiva da governamentalidade, fazem-se necessários conceitos fulcrais como enunciado, formação discursiva, dispositivo e episteme. Em todas essas noções, existem componentes que permite perceber a constituição dos discursos. Foucault (2017, p. 131) afirma que o discurso representa “um conjunto de enunciados que se apoia em um mesmo sistema de formação”. Numa perspectiva decolonial dos discursos do Sul Global, Soares (2025, p. 64) assevera que o discurso pode ser observado “como um processo intrincado de produção de sentidos, por meio do qual a comunicação se concretiza”. Ambos os direcionamentos convergem para o descarte do pensamento discursivo como performances verbais, conjunto de signos, atos de formulação, frases ou proposições. Nesse prisma, a própria noção de discurso permite, pelo menos em parte, compreender a natureza do enunciado.

Assim, Foucault (2017) caracteriza enunciado não como frase ou proposição, mas como função que faz existir um conjunto de afirmações em uma certa ordem de saber. Como o autor ressalta, “ele não é em si mesmo uma unidade, mas sim uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que faz com que apareçam, com conteúdos

concretos, no tempo e no espaço” (Foucault, 2017, p. 105). Isto é, trata-se da unidade mínima em torno da qual se organizam regras de formação. Assim, considera-se o conjunto de objetos (Cidade de Palmas, função social da cidade e da propriedade, segregação socioespacial, inclusão social, Macrozoneamento, áreas de ocupação prioritária/preferencial e ZEIS, etc.) do Projeto de Lei Complementar Nº 14, de 07 de novembro de 2006 uma função enunciativa, porquanto, segundo Foucault, (2017, p. 106), “ele não é nem sintagma, nem regra de construção, nem forma canônica de sucessão e de permutação, mas sim o que faz com que existam tais conjuntos de signos e permite que essas regras e essas formas se atualizem” a partir de formações discursivas de natureza heterogênea.

Sobre a noção de formação discursiva, Foucault (2017) a concebe como um sistema de regras históricas que definem, para determinado domínio (como o urbanismo), o que pode ser dito, por quem, em que forma e com que efeitos de verdade. Isto é, para Foucault (2017).

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva (Foucault, 2017, p. 47).

Diante do trecho supracitado, compreende-se que, ao considerar planos diretores, leis urbanísticas, relatórios técnicos e discursos de autoridades como enunciados de um mesmo arquivo, torna-se possível identificar as regularidades que constituem a formação discursiva do urbanismo moderno, como um certo modo de falar da cidade, de suas funções, de seus perigos e de suas populações. Portanto, todas essas unidades compõem os objetos dessa formação discursiva.

É nesse ponto que a noção de dispositivo se torna central. Foucault (2018, p. 364) descreve o dispositivo como “um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas [...]. Em suma, o dito e o não dito se articulam em torno de uma função estratégica. Assim, o dispositivo de segurança pretende garantir o poder, o qual faz parte de um “conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não o consigam – justamente o poder” (Foucault, 2008, p. 4). Desse modo, mesmo estando na interseção do sistema do código legal e do mecanismo disciplinar de vigilância e de coerção, o dispositivo

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



de segurança é justamente “o conjunto das medidas legislativas, dos decretos, dos regulamentos, das circulares [...]” que infla a cada dia. (Foucault, 2008, p. 11).

Ademais, o dispositivo de segurança, grosso modo, “é um dos reguladores da estrutura macrodinâmica do enunciado” (Soares, 2025, p. 17). Ampliando ainda mais essa concepção, Soares e Boucher (2024, p. 21) afirmam que, no dispositivo, “operam-se as alterações de sentidos, além dos processos de criação e intercambiamento, veiculados no circuito coletivo”. Nesse sentido, o planejamento urbano moderno pode ser apreendido como um dispositivo de segurança que integra saberes (engenharia, arquitetura, estatística, geografia, direito urbanístico), normas (planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, códigos ambientais), instituições (prefeituras, conselhos, órgãos técnicos) e práticas (zoneamento, delimitação de ZEIS, definição de áreas prioritárias), visando governar a cidade como meio de circulação, risco e acumulação. Ao compreender todos esses processos, chega-se à noção de episteme que, entre outras coisas, torna possíveis diversas esperas epistemológicas.

A noção de episteme (Foucault, 1999), designa o solo histórico que torna possíveis certos campos de saber, articulando modos de ver, descrever e normatizar objetos como a cidade, a população, o risco ou a circulação. Foucault (1999, p. 230), alerta para uma delimitação essencial: a de que “numa cultura e num dado momento, nunca há mais que uma epistémê, que define as condições de possibilidade de todo saber. Tanto aquele que se manifesta numa teoria quanto aquele que é silenciosamente investido numa prática”. Portanto, “por episteme, entende-se na verdade, o conjunto das relações que pode unir, em uma dada época, as práticas discursivas [...], (Foucault, 2017, p. 231) e, sobretudo, uma profusão de saberes que sustentam, de certo modo, o poder.

No caso do urbanismo moderno, essa episteme vincula-se à emergência, entre os séculos XVIII e XX, de uma racionalidade de segurança que desloca o foco da soberania e da disciplina para a gestão das regularidades de uma população distribuída em um território (1999, 2017). Ampliando mais ainda essa noção, Soares (2025, p. 44) propõe que a “episteme não se configura como um bloco monolítico, mas como um campo tensionado por formações discursivas concorrentes, que disputam a hegemonia na produção de sentidos. A cidade torna-se, nesse contexto, um laboratório privilegiado da sociedade de segurança para a difusão dessa episteme (Foucault, 1999, 2017), isto é, dessas verdades que vão determinar quais fluxos podem circular, que usos do solo são aceitáveis e que riscos são toleráveis. Esse intrincado conjunto de palavras e coisas (Foucault, 1999), ou seja, de saberes

institucionalizados e de práticas de poder disciplinar, coercitivo e de segurança, engloba as tecnologias de gestão de dada região, a qual se pode chamar, grosso modo, de governamentalidade (2018).

Sobre essa noção, Foucault (2018, p. 428) afirma, de forma muito dispersa, que “trata-se de um triângulo: soberania-disciplina-gestão governamental” no qual a população está inserida no centro e os dispositivos de segurança se apresentam “como seus mecanismos essenciais” (Foucault, 2018, p. 428). Soares (2025, p. 184) amplia essa concepção ao tratar dos títulos honoríficos dados a sujeitos de fora do estado do Tocantins, afirmando que essas concessões fazem parte de algo mais abstrato e abrangente, pois “inscrevem-se numa racionalidade política mais ampla que visa governar as condutas, modelar subjetividades e gerir populações através de mecanismos de gestão de inclusão e exclusão”.

Nesse sentido, a governamentalidade representa o agir global e heterogêneo de subjetivação do Estado sobre seu povo. De outro modo, uma tecnologia de produção de consensos, de hierarquias, de interdições e “na consolidação de arranjos simbólicos que invariavelmente beneficiam aqueles já posicionados em lugar de autoridade dentro dos circuitos estabelecidos de poder” (Soares, 2025, p. 185). Assim, o planejamento, no decreto a ser analisado, atua tanto como tecnologia disciplinar (ao normalizar formas de habitar, índices de adensamento, recuos, tipologias de ZEIS) quanto como tecnologia biopolítica (ao dirigir investimentos em infraestrutura, saneamento, transporte, orientando a distribuição diferencial de riscos e oportunidades entre grupos sociais). As ZEIS, por exemplo, podem ser vistas como espaços de disciplinamento da pobreza, nos quais o assentamento precário é reconhecido e gradualmente normalizado, mantendo, porém, uma diferença jurídica e simbólica em relação aos bairros não marcados como “de interesse social”. Após esse recenseamento teórico-metodológico, passa-se à seção de análise.

ANÁLISE: TRADIÇÃO URBANA E RITUAL DA EXCLUSÃO EM PALMAS

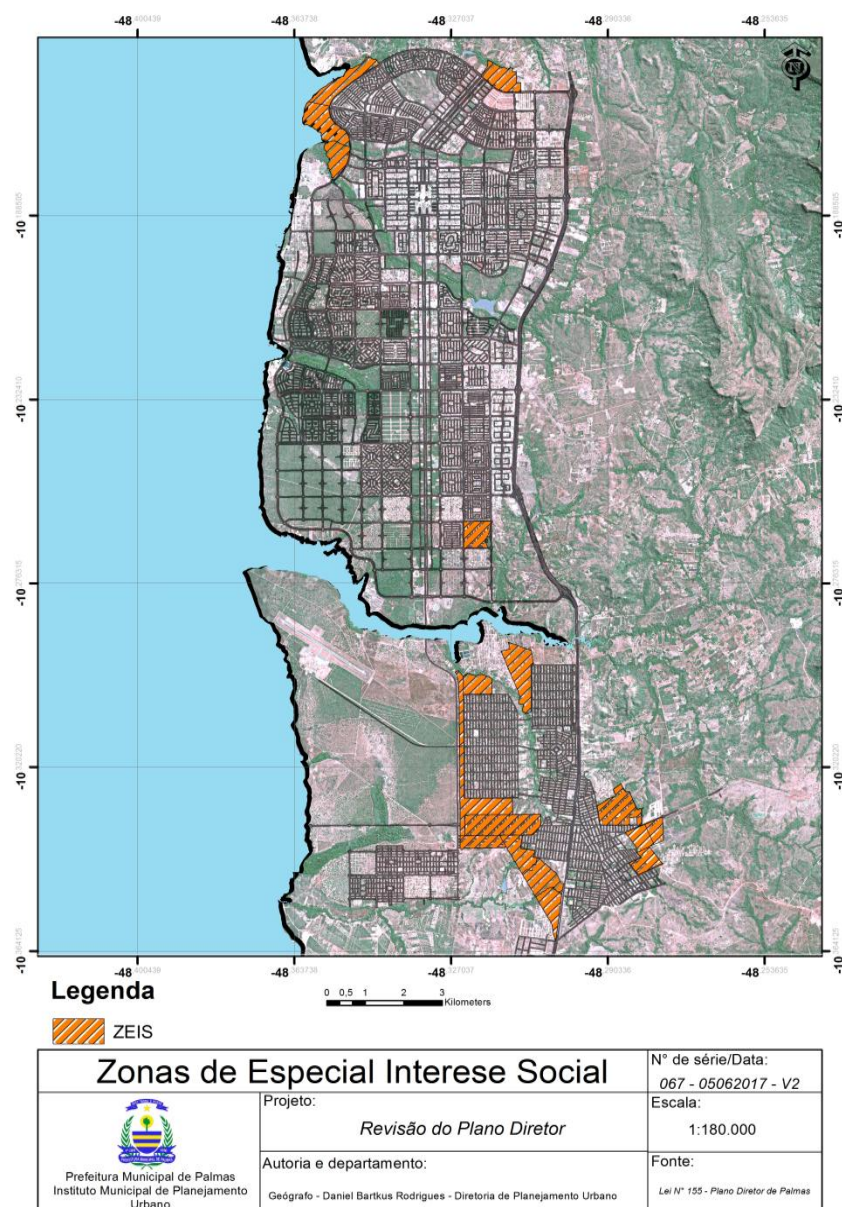
Esta análise parte do enunciado jurídico do Projeto de Lei Complementar nº 14/2006 (Palmas, 2006), abordando-o não por meio de longas transcrições, mas pela extração de microenunciados pontuais, definições, classificações, objetivos, dispositivos etc., que permitem reconstruir as regularidades e dispersões da formação discursiva do Plano Diretor Participativo de Palmas, especialmente no que concerne à função social da cidade, à divisão

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



Região Central/Região Sul, às áreas de ocupação prioritária e preferencial e às ZEIS, como podem ser percebidas na figura abaixo.

Figura 1 – Mapa do Plano Diretor de Palmas



Fonte: Lei Nº 155 - Plano Diretor de Palmas (Prefeitura Municipal de Palmas)

Note-se que na figura 1, as ZEIS, representadas pela legenda laranja, apresentam-se em setores afastados do centro administrativo da cidade e como enunciados não verbais, expõem uma hierarquia espacial marcada pela centralidade do poder institucional e pela

periférica alocação de funções sociais destinadas a populações vulneráveis. A partir desses microenunciados, apontando somente suas páginas, identificam-se os objetos privilegiados, as posições de sujeito e os modos de governo do território, explicitando o funcionamento do dispositivo de segurança urbanístico sob a episteme moderna da urbanização. É nesse quadro que o exame dos elementos enunciativos, organiza a leitura, permitindo mostrar como, pela governamentalidade, o referido decreto reitera a tradição urbana e o ritual das técnicas de gestão da exclusão e como esse dispositivo de “inclusão excludente” produz subjetivações e distribui diferencialmente custos, oportunidades e formas de vida na cidade. Após essas considerações didáticas, passa-se à análise.

De acordo com Foucault (2008, p. 17), sobretudo no século XVIII, início do século XIX, além de existir formas jurídicas e administrativas, bem como uma heterogeneidade econômica e social, “a cidade se caracterizava por um encerramento dentro de um espaço murado e denso, no qual a função militar nem de longe era a única”. Essas formas descritas por Foucault para ilustrar o *status* urbano do século XVIII, ainda, de certa maneira, remontava o século X.

Nesse sentido, não só a memória, mas também a regularidade dessas nas técnicas de gestão do planejamento urbano, como as técnicas de gestão do castelo que dividia o burgo e a plebe na Idade Média, a ponte como único ponto de passagem entre mundos, ajudam a ilustrar essa regularidade urbanística histórica encarnada no Projeto de Lei Complementar Nº 14, de 07 de novembro de 2006. Nesse ponto de encontro entre a memória e a atualidade, verifica-se, em 2026, o centro planejado, sobretudo o Palácio Araguaia, funcionando como castelo moderno, sede do poder político, econômico e simbólico do Estado do Tocantins:

Enquanto isso, as periferias permanecem marcadas como espaços de déficit, risco e carência, ainda que integradas pelas precárias infraestruturas de apenas duas pontes interligando a periferia ao centro da cidade, a da Avenida Teotônio Segurado e a da TO 050.

No plano das condições de produção da interdição, essa regularidade supõe não apenas barreiras materiais, mas todo um conjunto de enunciados que qualificam certos espaços como *nobres*, “centrais” (p. 31), “estruturais” (p. 43), e outros como *periféricos*, irregulares (p. 11), “de risco” ou “de habitação de interesse social” (p. 7). Em seu art. 67 (Palmas, 2006), o decreto seleciona quais arquiteturas e espacialidades serão patrimônios culturais e, a partir do microenunciado “de domínio público ou privado” (p. 24), especificamente os objetos “público” e “privado”, marcam o dispositivo de segurança

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



(Foucault, 2008) “domínio”, o qual procura enunciar a autoridade e o comando sobre a propriedade urbana, listando inclusive seus objetos de posse:

I - Espaço Cultural; II - Centro de Convenções; III - estádios e ginásios esportivos de domínio público; IV - Ginásio Ayrton Sena; V - feiras cobertas; VI - Praça dos Girassóis; VII - Praça Joaquim Maracaípe; VIII - Palacinho; IX - Casa Sussuapara; X - Paço Municipal; XI - Shopping da Cidadania; XII - praias; XIII - Parque Cesamar; XIV - Bosque dos Pioneiros; XV - praças urbanizadas; XVI - Sítio Arqueológico na Serra do Lajeado. (Palmas, 2006, p. 24).

É por meio desses objetos que se nota a dinâmica urbanística e a regularidade histórica do Plano Diretor Participativo de Palmas. O enunciado legal produz, em seu *Título I, Dos Princípios e Objetivos do Plano Diretor, capítulos II, Dos Princípios do Plano Diretor e Título II, Dos Temas Prioritários, Capítulo I, Dos Temas Prioritários do Plano Diretor*, sentidos de inclusão social, humanização da cidade, sustentabilidade e democratização do planejamento. Esses sentidos são reforçados a partir dos microenunciados “o processo de segregação socioespacial” e “intensificar o uso e ocupação dos lotes nas áreas com infraestrutura e equipamentos instalados” (Palmas, 2006, p. 3), além de “combater a especulação imobiliária e a ocupação de vazios urbanos” (Palmas, 2006, p. 4). Ao mesmo tempo, o decreto define a função social da cidade como acesso à terra, moradia, saneamento, transporte, serviços, trabalho, cultura e lazer, inscrevendo-se plenamente na episteme do urbanismo de segurança inaugurada pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Esses enunciados constituem uma formação discursiva (Foucault, 2017) na qual o planejamento se apresenta como instrumento de inclusão, de gestão democrática e de justiça territorial.

Quando se observa, entretanto, a forma como o plano recorta o território, a tradição urbana e a regularidade da exclusão, indícios do discurso urbanístico reaparecem como condições de produção da interdição (Foucault, 2014a). O perímetro urbano de Palmas é dividido entre a Região Central, “ao norte do ribeirão Taquaruçu Grande” (Palmas, 2006, p. 6) e a Região Sul, sendo a primeira associada ao núcleo planejado, e a segunda, aos setores Aurenys, Taquaralto e demais loteamentos periféricos (figura 1), explicitamente descritos como áreas a serem “requalificadas” (p. 4) e “dotadas de infraestrutura básica, serviços públicos e oportunidades de atividades produtivas” (p. 4). A técnica de gestão castelo/plebe reconfigura-se aqui como Norte/Sul: de um lado, a parte da cidade que concentra funções administrativas, serviços e valorização fundiária; de outro, a parte que concentra trabalhadores, habitação

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



popular e carências historicamente acumuladas e interligadas pela ponte entre o Rio Taquaruçu Grande na TO 050.

As áreas de ocupação prioritária (p. 9) e preferencial (p. 10) reforçam essa leitura. Ao longo da Avenida Teotônio Segurado, definida como “principal eixo estruturante de desenvolvimento e integração das regiões central e sul da cidade” (Palmas, 2006, p. 9), o Plano delimita quadras de uso misto de alta e média alta densidade, com prioridade de investimentos em transporte e infraestrutura, articulando centralidade, mobilidade e valorização imobiliária.

A Avenida JK designada como eixo secundário de comércio, serviço e habitação, recebe tratamento semelhante, assim como a Via Auxiliar paralela à rodovia TO-050. Essas áreas prioritárias e preferenciais operam como colunas vertebrais do castelo contemporâneo: são os lugares nos quais a cidade deve se adensar, modernizar, tornar-se mais competitiva e sustentável, segundo a lógica do planejamento de segurança e do desenvolvimento urbano (Rolnik; Santoro, 2013).

Ao mesmo tempo, o Plano institui as Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS (figura 1), como instrumentos para enfrentar a segregação, regularizar assentamentos, produzir habitação de interesse social e inserir a população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura (Borges, 2023). Em Palmas, as ZEIS 1 são glebas urbanas, públicas ou particulares, destinadas a loteamentos de interesse social; as ZEIS 2 são loteamentos, regulares ou não, sem infraestrutura completa, passíveis de consórcios e parcerias para construção de habitação social; as ZEIS 3 são loteamentos irregulares a serem regularizados; e as ZEIS 4 são “lotes multifamiliares, vazios e/ou subutilizados” (Palmas, 2006, p.11) dentro das áreas de ocupação preferencial da Avenida JK e da Avenida Teotônio Segurado, com infraestrutura básica instalada. Discursivamente, as ZEIS aparecem como dispositivos de inclusão e de combate à exclusão.

No entanto, quando se articulam ZEIS, áreas prioritárias e a própria categoria vazios urbanos (Bazolli, 2009), emerge um dispositivo mais ambíguo. Pesquisas sobre urbanização brasileira e segregação socioespacial mostram que vazios urbanos, condomínios fechados, habitações sociais periféricas e loteamentos irregulares constituem indicadores de um padrão de urbanização que combina a produção de reservas de valorização fundiária com a fixação da pobreza em zonas específicas (Borges, 2023). Em Palmas, o Plano reconhece explicitamente a existência de vazios urbanos (Bazolli, 2009) e associa seu combate à intensificação de usos em áreas já dotadas de infraestrutura, mas, ao mesmo tempo, delimita

ZEIS majoritariamente em glebas e loteamentos periféricos, consolidando juridicamente uma diferenciação entre bairros de “interesse social” e áreas centrais de alta valorização (Rolnik; Santoro, 2013). Mas por que ler “interesse social” como inclusivo se, de fato, o que ocorre é uma segregação pela marcação das condições de possibilidade econômica (Foucault, 2008)?

Nesse sentido, a arqueogenealogia permite ler as ZEIS como parte de um dispositivo de inclusão excludente. De outro modo, sob a linguagem da reversão da segregação, da função social da propriedade e do direito à moradia, elas instituem, na tradição urbana, o retorno à regularidade da exclusão, agora legalmente nomeado como espaço “especial” da pobreza. Do ponto de vista arqueogenealógico (Foucault, 2008; Soares, 2025) trata-se de um dispositivo de segurança que administra a população pobre, não mais pela simples expulsão para fora dos muros, mas pela fixação em zonas juridicamente diferenciadas, nas quais a regularização e a urbanização se dão segundo ritmos e padrões definidos pelo poder público em diálogo com o mercado (Rolnik; Santoro, 2013). É dessa maneira que se percebem “as normas jurídicas, arranjos arquitetônicos e técnicas administrativas, formando um sistema estratégico voltado a responder a exigências históricas concretas” (Soares, 2025, p. 164).

O eixo teórico da cidade biopolítica (Foucault, 2008) ajuda a compreender como os efeitos de subjetivação desse dispositivo são colocados em funcionamento. A literatura sobre urbanização brasileira enfatiza que a segregação socioespacial não é somente uma divisão do solo, mas uma divisão de modos de vida, tempos de deslocamento, acessos a trabalho, educação e saúde, configurando diferentes formas de ser sujeito urbano (Rolnik; Santoro, 2013; Borges, 2023). Assim, o planejamento urbano participa da subjetivação (Foucault, 2008, 2014a, 2017) ao produzir sujeitos como “morador de ZEIS”, “beneficiário de regularização”, “empreendedor imobiliário”, “habitante da área nobre” (Palmas, 2006), categorias que implicam não só posições espaciais, mas expectativas de futuro, formas de segurança e de risco, e, sobretudo, diferentes custos de produção industrial e comercial das cidades.

Portanto, a regularidade da exclusão, ao separar áreas de alta acessibilidade e infraestrutura daquelas nas quais a moradia popular se concentra, determina quem pode usufruir de custos reduzidos de transporte e logística e quem paga, em tempo e dinheiro, pela condição periférica, normalizando a segregação, como se esse processo não pudesse ser concebido de maneira menos segregacional. Com uma visão mais verticalizada, percebe-se a função enunciativa do decreto atestando juridicamente a inclusão, mas perpetuando uma regularidade histórica que se vê em outros decretos de cidades brasileiras planejadas. Pelo

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



exame dos objetos constitutivos do enunciado, compreende-se a formação discursiva urbanística, marcando na atualidade seus efeitos constitutivos da separação entre classes. Por fim, a partir da análise do decreto como dispositivos de segurança, é possível perceber a episteme da urbanização normalizar o alargamento da distância entre a população urbana a partir da gestão das espacialidades.

Ao observar as regularidades de governamentalidade que constituem o discurso urbanístico e a episteme sobre as cidades contemporâneas, compreende-se que a tradição urbana das cidades planejadas brasileiras, inscreve-se em um prolongamento enunciativo a partir da formação discursiva (Foucault, 2017) que remonta à separação entre centro protegido e arrabaldes populares, observável nas cidades muradas europeias e coloniais e reconfigurada nas reformas urbanas oitocentistas como a de Haussmann em Paris (Cosin, 2016). No contexto brasileiro, capitais como Belo Horizonte e Goiânia atualizam esse esquema ao projetar, de um lado, um “dentro” moderno, geométrico, dotado de infraestrutura e destinado a elites e funcionalismo, e, de outro, um “fora” ocupado por classes populares em loteamentos periféricos, favelas e assentamentos irregulares, frequentemente tolerados ou geridos à distância.

Brasília radicaliza essa tradição urbana: o Plano Piloto, concebido como utopia moderna (Holanda, 2016), concentra funções nobres, áreas verdes e serviços, enquanto cidades-satélites como Ceilândia, Planaltina e Samambaia abrigam trabalhadores e populações de baixa renda, muitas vezes a dezenas de quilômetros do centro, reproduzindo segregação em escala metropolitana. De acordo com Holanda (2016, p. 1) “o espraiamento coloca Brasília como a mais dispersa capital brasileira e a segunda mais dispersa do mundo (perde para Mumbai, Índia)”. Essa regularidade urbana histórica não se limita à disposição física dos espaços; ela constitui um discurso urbanístico que naturaliza a separação centro/periferia como condição de ordem, higiene, eficiência ou desenvolvimento.

Portanto, a arqueogenealogia de Palmas mostra como o discurso urbanístico das cidades planejadas, de Belo Horizonte a Brasília, continua operando na episteme de segurança contemporânea, agora sob a égide da inclusão. ZEIS e áreas prioritárias, articuladas ao macrozoneamento Norte/Sul e à gestão dos vazios urbanos (Bazolli, 2009), representam as condições de produção da interdição (Foucault, 2014a) que, longe de romper com a segregação, a reorganizam em termos mais sofisticados, combinando reconhecimento jurídico, regularização progressiva e manutenção de um centro valorizado e protegido. O

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



planejamento urbano, como dispositivo de segurança, busca governar a cidade e seu futuro, mas, ao fazê-lo, sobretudo na atualização do discurso do Norte (Soares; Boucher, 2024), reconduz ao discurso da segregação e produz subjetividades urbanas profundamente marcadas por desigualdades estruturais (Foucault, 2008).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso arqueogenealógico desenvolvido neste artigo permitiu mostrar como o planejamento urbano moderno se constitui, historicamente, como um dispositivo de segurança que, sob diversos vocabulários, ordem, higiene, desenvolvimento, direito à cidade, inclusão social, sustenta a regularidade da formação discursiva da exclusão. Ao partir das cidades muradas e reformas haussmannianas (Cosin, 2016), passando pelas capitais planejadas da República (Belo Horizonte, Goiânia, Brasília) (Holanda, 2016), evidenciou-se a persistência da lógica centro/periferia, na qual o “castelo” moderno se desloca, mas não desaparece.

No caso de Palmas, a análise do Plano Diretor Participativo de 2006 possibilitou a percepção de que categorias como ZEIS, áreas de ocupação prioritária e preferencial e “vazios urbanos” (Bazolli, 2009, p. 104) integram uma formação discursiva que associa inclusão social, função social da cidade e combate à segregação à intensificação de usos e investimentos em eixos centrais como as avenidas Teotônio Segurado e JK. Ao mesmo tempo, a divisão explícita entre Região Central e Região Sul e a concentração de ZEIS em glebas e loteamentos periféricos sugerem que a divisão entre classes é reatualizada (Foucault, 2014a) sob novas formas: a população de baixa renda é reconhecida e incluída por meio de instrumentos específicos, mas permanece localizada em zonas juridicamente diferenciadas, marcadas como “de interesse social”.

Os resultados da pesquisa apontam, portanto, para a confirmação de que ZEIS e áreas prioritárias, tal como configuradas em Palmas, funcionam como dispositivos de inclusão excludente, ao mesmo tempo em que operam como tecnologias biopolíticas de gestão diferencial da população e do território (Foucault, 2008). Esses dispositivos produzem subjetivação (Soares; Boucher, 2024) ao definir quem é o sujeito da inclusão (morador de ZEIS, beneficiário de regularização) e quem é o sujeito da valorização (habitante das áreas prioritárias e preferenciais), com consequências econômicas diretas para o custo e a forma de produção industrial e comercial da cidade, assim como para as condições de possibilidade de diferentes classes sociais.

Diante dessas considerações, o decreto funciona como “vetor primário de legitimação de um regime específico” (Soares, 2025, p. 165), no caso o regime jurídico de planejamento urbanístico, que normaliza a associação entre mérito individual de viver numa “Área de Ocupação Prioritária”, numa “Área de Ocupação Preferencial” ou em “Zonas Especiais de Interesse Social” (Palmas, 2006, p. 9-11). Esses termos, “Áreas” e “Zonas”, como examinados, não são neutros e procuram estabelecer, a partir da força discursiva, o distanciamento necessário entre aqueles que podem pagar pela segurança, lazer, saúde, educação, saneamento de alta qualidade e aqueles que, à distância, desejam esses benefícios.

A questão central que se impõe é: como o planejamento urbano de Palmas, sustentado por um vocabulário progressista de “função social” e “democratização”, operacionaliza a continuidade da segregação histórica? A resposta prática encontra-se na própria engenharia do texto legal, especificamente no Projeto de Lei Complementar nº 14/2006. Ao invés de romper com a exclusão, o Plano a reorganiza tecnicamente: as ZEIS e a gestão dos “vazios urbanos” funcionam, na prática, como ferramentas de fixação da pobreza em perímetros controlados, enquanto os investimentos públicos são canalizados para as “áreas prioritárias” do centro. Ou seja, o dispositivo jurídico utiliza a retórica da inclusão como álibi para legitimar um modelo de cidade que continua dividindo quem tem direito à centralidade e quem deve ser apenas gerido na periferia.

Para a área de Arquitetura e Urbanismo, a análise sugere a necessidade de problematizar o discurso de inclusão que acompanha instrumentos como ZEIS e planos diretores, interrogando suas condições de produção e seus efeitos de poder, mais do que somente sua intenção normativa. Ao tomar o planejamento como dispositivo urbanístico inscrito em uma episteme de segurança, abre-se espaço para uma crítica que não renuncia à luta por direitos, mas reconhece que a gestão da inclusão pode, ela mesma, reproduzir a exclusão. Quanto ao futuro das cidades, a contribuição está em deslocar a pergunta: não apenas “como incluir mais”, mas “que tradição urbana e que formas de interdição queremos manter ou transformar” ao desenhar instrumentos e políticas urbanas.

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



REFERÊNCIAS

BAZOLLI, João Aparecido. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização de Palmas. Estudos Geográficos: **Revista Eletrônica de Geografia**, v. 7, n. 1, 2009. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/541>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BORGES, Isadora. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). In: **Anais do XX ENANPUR**, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf>. Acesso em 24 jan. 2026.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 28 jan. 2026.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso no Collège de France (1977–1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio – 24. ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014a.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Trad. Raquel Ramalhete. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014b.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Trad. Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, selo Martins, 2014.

COSIN, Bruna Helen Toigo. **O plano de Paris e sua influência como modelo urbanístico no Brasil**: estudo de casos no Rio de Janeiro, Salvador e em Recife. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro Universitário da Fundação de Assis Gurgacz (FAG), Cascavel, 2016.

HOLANDA, Frederico de. Brasília: utopia ou segregação à brasileira? **Fundação Maurício Grabois**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://grabois.org.br/2016/05/04/brasil-utopia-ou-segregacao-a-brasileira/>. Acesso em: 27 jan. 2026.

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

PALMAS (Município). Projeto de Lei Complementar n. 14, de 07 de novembro de 2006. **Plano Diretor Participativo do Município de Palmas**. Palmas, 2006.

<https://doi.org/10.20873/ uft.am.2594-7494.mar2026-2>



ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras. Cambridge: **Lincoln Institute of Land Policy**, 2013. Disponível em: https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/rolnik-wp14rr1po-full_0.pdf
Acesso em: 24 jan. 2026.

SOARES, Thiago Barbosa; BOUCHER, Damião Francisco. **Projeções discursivas do Norte:** Efeitos de resistência, Conscientização e Consolidação Identitária do Tocantins. Campinas, SP: Pontes Editores, 2024.

SOARES, Thiago Barbosa. **Arqueogenealogias do discurso tocaninense:** saber e poder na configuração midiática do Tocantins. Campinas, SP: Pontes, 2025.

Os autores declaram não haver qualquer potencial conflito de interesses referente a este
artigo

Recebido em: 29/01/2026 | **Aceito em:** 17/03/2026