

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/349663190>

# Palmas um projeto e múltiplos olhares (Organizadora)

Book · February 2015

---

CITATION

1

---

READS

123

2 authors:



**Patricia Orfila Barros dos Reis**  
Federal University of Tocantins

10 PUBLICATIONS 6 CITATIONS

SEE PROFILE

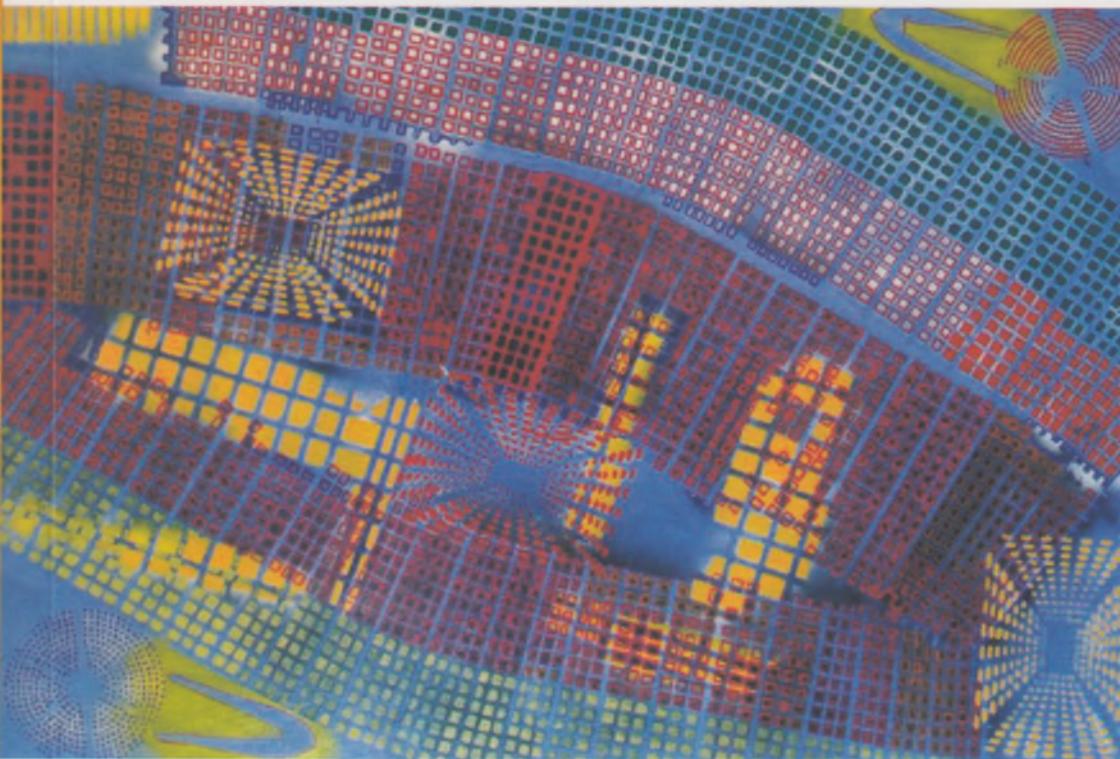


**Bazzoli A João**  
Universidade Federal de Tocantins (UFT)

61 PUBLICATIONS 138 CITATIONS

SEE PROFILE

Patrícia Orfila Barros dos Reis  
(Organizadora)



# *Palmas*

um projeto e múltiplos olhares

*Palmas*

um projeto e múltiplos olhares



**PATRÍCIA ORFILA BARROS DOS REIS**  
(ORGANIZADORA)

*Palmas*  
um projeto e múltiplos olhares



**Palmas-TO**  
**2015**



**Reitor**

Márcio Antônio da Silveira

**Vice-reitora**

Isabel Cristina Auler Pereira

**Pró-reitor de Pesquisa e pós-graduação**

Waldecy Rodrigues

**Diretora de Divulgação Científica**

Michelle Araújo Luz Cilli

**Conselho Editorial**

Airton Cardoso Cançado (Presidente)

Christian José Quintana Pinedo

Dernival Venâncio Ramos Junior

Etiene Fabbrin Pires

Gessiel Newton Scheidt

João Batista de Jesus Felix

Jocyleia Santana dos Santos

Salmo Moreira Sidel

Temis Gomes Parente

**Projeto Gráfico, Revisão de Texto & Impressão**

ICQ Editora Gráfica e Pré-Impressão Ltda.

**Designer Responsável**

Gisele Skroch

**Ilustração da Capa**

Marivaldo Ribeiro Alves (MAHAU)

**Impresso no Brasil**

*Printed in Brazil*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins - SISBIB

R375p

Reis, Patrícia Orfila Barros dos.

Palmas – um projeto e múltiplos olhares / Patrícia Orfila Barros dos Reis –  
Palmas, TO: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2015.

143 p. il.

ISBN 978-85-63526-63-2

1. Projeto Urbanístico - Palmas (TO). 2. Palmas (TO) - História. 3. Planejamento urbano. I. Título.

CDD 711.4

Copyright © 2015 por Patrícia Orfila Barros dos Reis

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

# PREFÁCIO

## Olhares que Inventamos

Receio não ser a pessoa conveniente para escrever um prefácio sobre um livro a respeito de Palmas. Os ensaios que a presente publicação oferece conformam um conjunto de olhares atentos e sabidos sobre as realidades e os imaginários de uma jovem cidade.

Meu olhar e minhas impressões são os de um forasteiro. Lá estive apenas duas vezes. Um adventício infrequente pode não olhar, mas entrever. Mas não fui um aventureiro distraído, daqueles que pisam, desconfiado, a terra estranha pela primeira vez. Fui para Palmas com a incumbência de organizar uma matéria para a revista de arquitetura *Projeto*, então sob a direção de Vicente Wissenbach. Seria um dos temas centrais para a edição especial dedicada ao 13º Congresso Brasileiro de Arquitetos, marcado para outubro de 1991 na cidade de São Paulo.

Alcansei Palmas por um aeroporto, que não existe mais, na primeira semana de setembro de 1991, acompanhando Luiz Fernando Teixeira e Walfredo Antunes. Do alto, vislumbrei um torrão sulcado e avermelhado. No solo, o forte calor,

a aridez do final de inverno e as nuvens de poeira, levantadas nas ruas e avenidas nuas, pelos caminhões, carros e a atividade febricitante de erguer sobre a terra virgem a última capital do século 20 planejada no Brasil.

As ligeiras impressões desse viajante estão na abertura da matéria publicada na edição 146 da revista *Projeto*: “Palmas, cidade nova ou apenas uma nova cidade?”, foi a provocação do título principal. As oito páginas seguintes reproduziam desenhos e uma versão editada do memorial do plano urbano elaborado pelo GrupoQuatro. As sete páginas finais traziam a entrevista que tivemos eu, Luiz Fernando e Walfredo na casa – misto de escritório e hotel improvisado – que serviu de base aos criadores do plano no acompanhamento das obras. Então, com a cooperação do arquiteto Edson Eloy de Souza, que contribuiu com seu depoimento para a revista. Palavras registradas no gravador, nas conversas e andanças com os urbanistas, em cerca de 107 slides e 24 fotos em branco e preto que tomei ao longo dos dias. Também registros efêmeros na memória.

Diferentemente da prática jornalística usual, submeti a minuta da matéria a Luiz Fernando. O retorno dele foram alguns comentários manuscritos, enviados por fax. Por algum milagre, encontrei as quatro páginas da transmissão ainda perfeitamente legíveis, quase 23 anos depois. Resgato um trecho do fax:

“À medida que avançava com a leitura fui me emocionando com a singeleza do texto, com a firmeza dos conceitos, com a fidelidade às ideias do Plano, com os desacertos da gestão e, principalmente, com a sua sensibilidade ao captar nossas alegrias e decepções. Os reparos que sugiro no texto são insignificantes em relação à consistência do mesmo.”

Creio que as quinze apertadas páginas da *Projeto* são a primeira grande publicação sobre Palmas com o enfoque na

arquitetura e no urbanismo. E a longa entrevista, intitulada “O ideal e o real”, o registro de um estado de espírito. Tanto no entusiasmo e nas convicções sobre o plano recém-elaborado, como no desapontamento diante dos desalinhamentos e desvios, nem decorridos um par de anos de sua implantação. Vários diagnósticos que encontrei em estudos posteriores já estavam delineados e até explicados por Luiz Fernando e Walfredo, antes de sucederem. Questionamentos feitos anos depois já estavam presentes nos pressentimentos dos urbanistas. E alguns, não respondidos pelos acadêmicos, os autores do projeto já haviam descortinado nessa entrevista.

Retornei a Palmas em maio de 2008, sem nenhuma incumbência, senão a vontade de revisitar a cidade 17 anos depois. Fui um pouco com o espírito do fotógrafo Militão de Azevedo (1837-1905), que publicou um álbum fotográfico comparativo da cidade de São Paulo da segunda metade do século XIX, com imagens distanciadas 25 anos entre si. Carregando uma desengonçada caixa de slides e um primitivo monóculo para tentar enxergar as minúsculas transparências de 35 mm, Luiz Fernando foi paciente para reconhecer alguns lugares nos quais me postei menos de duas décadas antes, para resgatar imagens que pouco ou quase nada se assemelhavam aos que se viam nos diapositivos.

Conheci uma cidade que ainda não sabia o que era um lago, que quase não tinha meios-fios. Anos depois, o caminhar tranquilo dos transeuntes, o tráfego intenso das avenidas e a serenidade do horizonte do Tocantins trouxeram as lembranças das promessas e boas intenções do projeto original. Bem como certo esmorecimento quanto aos limites da força e do poder de decisão dos arquitetos diante dos destinos da sua obra. Recordo-me, apenas de memória, das palavras de Lúcio Costa sobre sua criação maior. Ele dizia, e escreveu: “Brasília, cidade que inventei”. Afora o orgulho de ter desenhado a capital reconhecida como Patrimônio da Humanidade, ele justificava os rumos e descaminhos que a cidade tomou para além de sua invenção. Ele comparava a cidade como uma criança que

Patrícia Orfila Barros dos Reis

pode ser educada e cultivada. A partir de um momento, na maioria, segue seu próprio caminho. Não sei se Palmas desgarrou-se antes de alcançar a adolescência ou se ainda é uma criatura travessa.

Este livro é uma contribuição para educar nossos olhares pelos olhos de estudiosos dedicados a desvendar uma invenção. Que deixou de ser invenção de alguns para ser invenção de todos.

São Paulo, 10 de junho de 2013.

*Hugo Segawa*  
Arquiteto

# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	v
APRESENTAÇÃO .....	11
1. Da construção de Palmas à consolidação do Tocantins .....	15
José Manoel Miranda de Oliveira	
2. Memória e a dimensão política da identidade da comunidade Canela - Estado do Tocantins (2000-2008) .....	29
José Vandilo dos Santos	
3. A geopolítica da expansão urbana de Palmas .....	49
José Aparecido Bazolli	
4. Sobre o projeto de Palmas: a importância da construção de uma reflexão crítica .....	63
Ana Beatriz Araújo Velasques	
Thiago Ramos Machado	
5. A cidade de Palmas e o projeto do aluno: vestígios da per- cepção urbana nas ideias de arquitetura .....	81
Giuliano Orsi	
Giovanni Assis	
6. Vila União: os limites e potencialidades do projeto na con- formação de lugares em Palmas – TO .....	103
Glauco de Paula Cocozza	
7. Palmas: uma cidade em busca de significados .....	123
Patrícia Orfila Barros dos Reis	

### 3.

## A geopolítica da expansão urbana de Palmas

José Aparecido Bazolli

A tendência global ao uso do modelo moderno dominante de expansão urbana horizontal dispersa e linear de baixa densidade, fundado no transporte individual e baseado em centralidades, limites difusos e na elevada pressão sobre o mercado imobiliário, está em confronto com a sustentabilidade das cidades. Esse modelo gera deseconomias pela inviabilidade financeira na dotação de infraestrutura, pelos custos sociais em diluir os serviços e a infraestrutura em áreas pouco densas e pelos impactos ambientais, causados essencialmente pela demanda de transporte automotivo individual ou coletivo que percorre longas distâncias entre o centro e a periferia (ACIOLY JUNIOR e DAVIDSON, 1998).

Constata-se que o pensamento urbano brasileiro tem realizado esforços para compreender o fenômeno e os problemas da cidade contemporânea e futura, captados de diferentes ângulos e com a cooperação de diversas disciplinas. Assim, espera-se, com uma leitura interdisciplinar e intertextual da questão urbana, entender esse fenômeno e se aproximar da solução dos problemas dele decorrentes.

Desta maneira, compreender a sustentabilidade urbana é fundamental. A complexidade para estruturar este pensamento

em construção introduz a este contexto uma busca constante de entender o papel do sítio urbano na conjugação do econômico, social e ambiental.

Pois, para eficiência no uso dos recursos econômicos, ambientais e sociais, deve-se considerar um limite de tamanho compatível com as características do sítio urbano e a capacidade de distribuir equitativamente os benefícios e ônus da experiência urbana, oferecendo níveis de qualidade de vida a todos os habitantes, no presente e futuro (ACSELRAD, 1999).

Nesse viés, estudo realizado em Palmas, capital do Estado do Tocantins, cidade planejada que apresenta sérios problemas urbanos resultantes do crescimento desordenado e dos vazios urbanos, com reflexos diretos no custo de urbanização, mostrou contradições em relação à proposta dos planejadores, de urbanização concentrada e adensada, ao longo do seu processo de ocupação.

O objeto do estudo foi a disputa dos atores e agentes interessados pelo espaço na cidade, verificada pelo mercado imobiliário, de um lado impondo a expansão urbana por intermédio de um grupo de vereadores, supostos defensores da população; e, de outro, um grupo de resistência, representado pelos agentes e atores contrários à medida, tanto que a mídia local e a população definiram os grupos como “favoráveis à expansão urbana” e “contrários à expansão urbana”.

O quadro posto se definiu pela questão: Por qual razão expandir a cidade se o plano urbanístico previsto para acolher uma população de 1,2 milhão de habitantes, população atual de todo o Estado do Tocantins, abriga apenas 139 mil (IBGE, 2010)?

A metodologia utilizada para atender aos objetivos propostos no trabalho foi a da modalidade qualitativa, por meio da revisão bibliográfica para compreender a produção do espaço urbano como processo social em seu contexto histórico e, em específico, no de Palmas, observação e participação atuantes nos conselhos da área de desenvolvimento urbano e habitação, nos colegiados, nas entidades de representações sociais e na promotoria estadual.

Concluiu-se, com o estudo, que a cidade compacta com a gestão adequada da expansão urbana é medida de garantia para torná-la sustentável. No caso de Palmas, existe um perímetro urbano definido e vigente pela Lei nº 155/2007 (Plano-diretor), respaldado pela sociedade, que não deve ser alterado, até como medida de racionalização de custos da cidade; para torná-la viável, devido à baixa densidade atual na região central da cidade.

## **Urbanismo brasileiro: um debate sobre as cidades dispersas e compactas**

A evolução do processo de urbanismo passou pela influência de um dos paradigmas sem precedentes: a Carta de Atenas em 1933, que foi rediscutida em 1998, ocasião que incluiu questões urbanas mais apropriadas à modernidade. Essa rediscussão gerou: A Nova Carta de Atenas.

Surgiram críticos ao modelo modernista, como Jane Jacobs em 1961, no livro “Morte e Vida nas Grandes Cidades Americanas”, a qual ressaltou a falência do planejamento das cidades por não haver elementos necessários da vida cotidiana. As críticas ao modernismo se fundamentaram na qualidade do ambiente construído de nossas cidades, baseado em ideias desenvolvimentistas, que desconsideram funções e atividades humanas.

As novas cidades planejadas foram inspiradas no modelo clássico com a qualificação do espaço urbano sob o aspecto espacial-construtivo e dentro de modelos de princípios anteriores aos da constatação fática. Essas cidades utópicas apresentam pressupostos ditos como necessários para o desempenho das “funções urbanas” ou “funções sociais” submetidas a intenções políticas, sociais ou unicamente artísticas. A Carta de Atenas propunha essas funções como postulado universal, por isso, a necessidade de separá-las no espaço urbano, mas elas surgiram como segregação das atividades em razão de uma suposta ordem funcional.

Ermínia Maricato (2000, p. 112) assegura 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 (...)”, e assim se percebe o Urbanismo como instrumento de dominação e de idealização de uma cidade “moldada” aos interesses das elites.

A sustentabilidade, no contexto deste estudo, avança no debate sobre o sistema linear de crescimento das cidades. O avanço da urbanização sobre a área rural, sem preocupação de se resguardarem as fontes ambientais primárias, como água e terras agricultáveis, promove o desmatamento e ocupa áreas sensíveis. A expansão urbana, deve ser contida, ou seja, deve-se reverter essa linearidade com a introdução do processo de crescimento urbano que respeite o ciclo ambiental. Assim, evita-se a predação do ambiente natural, pois a agricultura também tem sofrido relevantes consequências, principalmente, na disputa pelas oportunidades de trabalho e pelo mercado de solos proveniente de pressões do setor imobiliário.

O mercado imobiliário aparece em vários estudos sobre a temática urbana como o principal seguimento interventor na ocupação espacial da cidade, ora estimulando o adensamento, em determinadas regiões, com finalidade de agregar valor de troca, ora, e com maior frequência, estimulando a expansão da cidade para a periferia, conseqüentemente originando os vazios urbanos na região central. Outro aspecto de destaque, no contexto, é que, embora a municipalidade mantenha regulamentações e normas de controle sobre a direção da expansão urbana, elas não contemplam os custos sociais da acessibilidade cidadã (ACIOLY JUNIOR e DAVIDSON, 1998).

O fenômeno da dispersão urbana, considerado um conceito ainda em construção, recebeu nos Estados Unidos, na década de 60, a denominação de *urban sprawl*, de cunho pejorativo, para expressar o crescimento desordenado e as aglomerações urbanas. Entre os conceitos atribuídos a esse

fenômeno, o mais usual é o de Ewing (1994), definido como o crescimento da mancha urbana pela retenção especulativa de terras e ocupação de maneira difusa em direção à periferia da cidade, entremeado por vazios urbanos e baixas densidades populacionais. Nesse viés, Santos (2005, p.106) sedimentou o conceito de que o tamanho das cidades está diretamente relacionado aos vazios urbanos e à especulação imobiliária “As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios, as cidades são grandes”.

No Brasil, essa dinâmica impossibilita, para grande parte da população, o acesso a terra urbanizada pelo mercado formal e legal. Isso ocorre por razões ligadas à especulação; ao alto custo da formalização; à concentração dos investimentos de infraestrutura; a problemas de financiamento e de produtividade de construção (MARICATO, 1997). Para Lefebvre (1999, p. 15), “O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária”, a cidade cresce no seu território que não é efetivamente ocupado.

O relatório European Environment Agency (2006) destacou que o pano de fundo da dispersão urbana é o crescimento econômico, indicado como uma de suas maiores forças motrizes; e a globalização, que provoca economias de escala em determinadas zonas urbanas, revolucionando os parâmetros de distribuição e consumo de bens. Esses fatores traduzem a demanda e o consumo de amplos espaços comerciais acessíveis exclusivamente por carro.

Desse modo, seriam necessárias políticas públicas que conciliassem a expansão urbana das cidades à ocupação das suas áreas urbanas em consolidação, pois a concentração e o adensamento funcionariam como antídoto à expansão das cidades. Como ponderação entre a anarquia atual e a cidade utópica ideológica das regiões em desenvolvimento haveria um paradigma alternativo: um tipo de planejamento possível, executável e aferível, de longo prazo e elaborado de maneira participativa (ANGEL, PARENT, *et al.*, 2011).

Importante salientar, em estudo realizado por Angel; Parent, *et al* (2011), ter-se constatado que a população urbana mundial dobrará em 43 anos, com crescimento médio anual de 1,60%, enquanto a área urbana ocupada duplicará em 17 anos e triplicará em 27 anos, com o crescimento médio anual das áreas de expansão urbana na ordem de 3,66%, que representa a diferença de 2,06% entre a área de cobertura de solo e o crescimento populacional urbano.

Outro aspecto relevante contextualizado ao crescimento desordenado da cidade é o adensamento desta em relação à infraestrutura. Para Brandão (1975), o custo *per capita* das redes de infraestrutura urbana decresce espetacularmente quando a densidade populacional aumenta, portanto, constata-se uma relação inversa entre densidade e custo de infraestrutura.

O espaço é inerente à existência humana e não é autônomo, está inter-relacionado à sociedade, por isso, é concebido como materialidade social, tem no homem o sujeito da sua produção, razão pela qual a discussão deve ser procedida se se levar em consideração a sociedade. O espaço não é simplesmente organizado pela sociedade, mas sim produzido por ela, por meio do trabalho (ABREU, 1994).

A dispersão da cidade é uma das causas da segregação, que vem especialmente pela falta de acesso a terra urbanizada pela valorização resultante da especulação imobiliária. O solo urbano centralizado é inacessível para grande parte da população e resulta na segregação espacial. Isso leva a população sem acesso à centralidade, de maneira formal, à compra de terrenos a preço mais barato, ou pela via informal, por ocupações de terra, em locais cada vez mais distantes (CLICHEVSKY, 1999).

## **A contradição da expansão urbana de Palmas – TO**

O município de Palmas, implantado em 1989, possui área de 2.218,94 km<sup>2</sup> e população de 228.297 habitantes. A sua área urbana possui 222 mil habitantes, a qual representa

97,12% da população do município (IBGE, 2010), e o seu plano urbanístico original, que delimitou o perímetro urbano em 110,8 Km<sup>2</sup>, abriga atualmente 11,59% (139 mil habitantes) da população prevista pelos planejadores (1,2 milhão de habitantes); registra, portanto, uma ociosidade de 88,41% na ocupação desta região da cidade, considerando-se a sua baixa densidade demográfica.

O limite urbano do plano original (1989) sofreu alterações; a cidade cresceu seus limites para as áreas de expansão norte e sul. Áreas com previsão de serem ocupadas após 50 anos da implantação da cidade ou no limite de 70% de ocupação demográfica. A região sul abriga atualmente 83 mil habitantes, com infraestrutura deficitária entremeando as aglomerações urbanas. Enquanto a norte, expandida em 2002 pelos legisladores, em razão da valorização pela formação do lago da Usina do Lajeado, retornou à rural com a aprovação do Plano-diretor vigente, mas deixou o rastro das ocupações irregulares e clandestinas, pano de fundo da expansão urbana.

O plano urbanístico de Palmas previa, como um dos princípios estabelecidos, a ocupação populacional por crescimento em fitas no sentido Leste-Oeste, adensando a região central. Portanto:

A estratégia de implantação do plano previu uma expansão controlada da urbanização. Uma vez aberto o sistema viário básico, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, de acordo com a demanda por espaços exigida pelo ritmo do crescimento urbano (TEIXEIRA, 2009, p. 96).

Mas a ocupação não ocorreu conforme a previsão dos planejadores. Constata-se que “a estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual” (TEIXEIRA, 2009, p. 98).

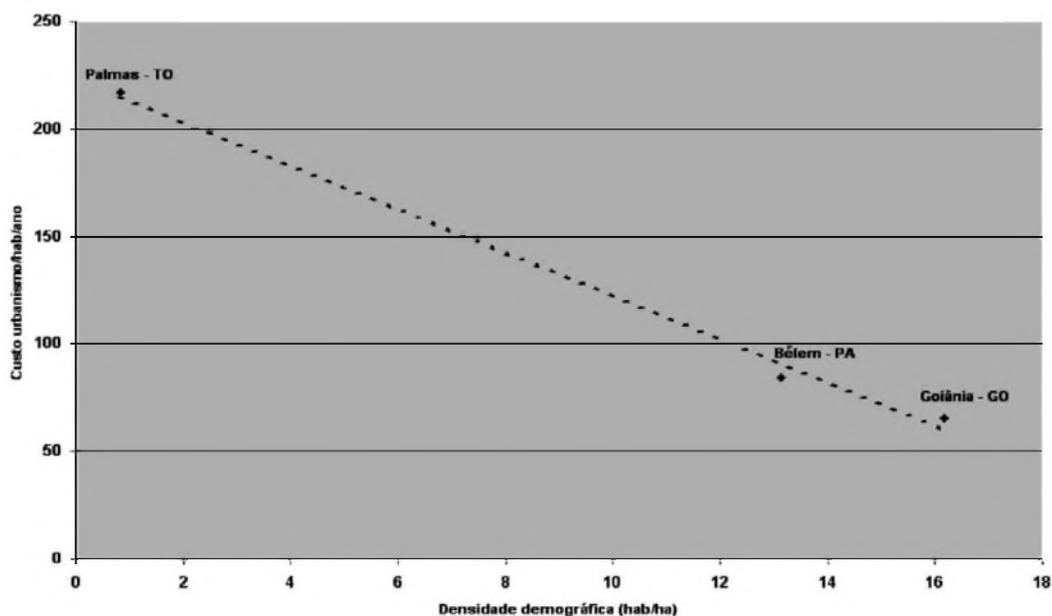
Com o uso desse modelo, a cidade de Palmas concentra atualmente o núcleo rico, classe dominante, no seu plano urbanístico, região central, e os pobres, proletariados, foram e continuam a ser expulsos para locais distantes, mesmo indo contra o Plano-diretor e o Estatuto da Cidade. O governo até hoje continua a reter terras de propriedade do Estado para especulação imobiliária. Esse fato deveria levá-lo à responsabilização civil, com a aplicação da constituição federal e de leis ordinárias pertinentes (CYMBALISTA, 2010, p. 6).

O Estado se configurou e assumiu integralmente o papel de especulador imobiliário, desde a implantação da cidade, pelo mecanismo de regulador de estoque de terras. Dessa maneira, promove a retenção especulativa com vistas à escassez. Essa condição estabelece a valorização artificial das quadras em que tenha interesse de promover venda futura.

Embora o debate sobre a ocupação de Palmas tenha forte apelo no plano urbanístico, pode-se detectar que o planejamento urbano não foi o problema central, mas sim a falta de vontade política e de coragem dos gestores municipais em quebrar um ciclo de dominação. Pois não é possível entender esse processo de segregação espacial se o governo é o detentor de grande parte das glebas urbanizadas e vazias da região central da cidade. Também se encontra fatia considerável de áreas, nas mesmas condições, nas mãos de empreiteiras que receberam esses imóveis em dação de pagamento para realização de obras de infraestrutura na cidade, na ocasião de sua implantação (HIRAO, 2009, p. 6).

O desrespeito ao planejamento e falta de gestão do território urbano causam efeitos perniciosos à sociedade e ao crescimento econômico, refletindo nos aspectos jurídicos, políticos e de sustentabilidade. Palmas, em razão desse processo de ocupação, expansão sem adensamento, possui o maior custo *per capita* de urbanização do País, estimado por estudo realizado em R\$ 216,79. Este custo comparado com Belém-PA cai para R\$ 84,27, e com Goiânia-GO para R\$ 65,72 (BAZOLLI, 2009).

**Figura 01:** Densidade demográfica e custo de urbanismo *per capita* em capitais selecionadas – em reais (R\$) 2005



Fonte: Arquivo pessoal (2009).

A cidade utilizou um modelo de ocupação desordenado, baseado em interesses políticos e imobiliários, com controle estatal exclusivo sobre as terras comercializadas e distribuídas de maneira aleatória aos critérios técnicos estabelecidos pelos próprios planejadores.

Em exame ao diagnóstico do Plano-diretor realizado em 2007 e, posteriormente, confirmado pelas audiências públicas realizadas durante a sua elaboração, constatou-se um incômodo uníssono: a “dispersão urbana”. Esse problema tinha como consequência os vazios urbanos na cidade, fator que o destacou, a partir de então, como questão central nos debates. A dispersão urbana é apontada como a causadora do caos urbano da cidade, produzindo reflexos diretos na infraestrutura, transporte urbano e outras áreas.

Importante salientar que o documento produzido como resultado final das audiências públicas do Plano-diretor e encaminhado à Câmara de Vereadores de Palmas em 2007 ratificou

o interesse da sociedade em reduzir o perímetro urbano da cidade, na ocasião, estabelecendo que a área urbana na zona de expansão norte retornasse à rural.

A Câmara de Vereadores de Palmas ainda tentou na ocasião criar resistência à demanda pela redução do perímetro urbano, provocando novas reuniões com representantes da sociedade civil organizada, com novos debates acerca desse tema considerado polêmico, mas a Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, Plano-diretor de Palmas, foi aprovada e reduziu definitivamente o perímetro urbano da cidade.

Porém, nesses últimos cinco anos, progressivamente, o tema Plano-diretor na perspectiva de expansão urbana continuou a ser abordado e posto pelos grupos econômicos como um entrave ao crescimento do mercado imobiliário. Diante desta forte pressão, o governo municipal não conseguiu promover ações concretas para a implantação integral do Plano-diretor, tanto que não encaminhou os projetos de leis específicas à Câmara Municipal, os quais regulamentariam as suas diretrizes, fator que possibilitaria o uso das ferramentas do Estatuto da Cidade.

O debate acerca dos limites do perímetro urbano de Palmas retornou em 2011, por forte pressão política orquestrada pelo setor imobiliário, com o objetivo de reincorporar ao perímetro urbano a área “perdida” da região norte. Acrescenta-se à questão, o forte *lobby* de setores econômicos para a incorporação a este pacote de expansão, uma nova área localizada na região leste da cidade, ocupada pela elite local por meio de loteamentos irregulares. Pondera-se que a área em questão é cortada por barreira física (rodovia estadual) e funciona como um escudo para área de fragilidade ambiental.

Durante a disputa ocorrida entre os atores e agentes interessados no espaço da cidade, de um lado, o mercado imobiliário impondo a expansão urbana por intermédio de um grupo de vereadores, supostos defensores da população, e, de outro, um grupo de resistência, representado pelos agentes e atores contrários à medida. A mídia local e a população rotularam

os grupos de “favoráveis à expansão urbana” e “contrários à expansão urbana”. De qualquer maneira se constatou que a força hegemônica capitalista, ocorrida sob a influência das forças econômicas e políticas, representada pelo mercado imobiliário, desviou-se do *locus* de embate (as audiências públicas, debates nos conselhos representativos e técnicos especializados em questões urbanas), local legítimo de confronto pela disputa do espaço urbano, e usou de pressão para fazer valer o intento, como a tentativa de desqualificar a Universidade (qualificada como teórica), e a presença do co-autor do Plano Urbanístico, ratificando a necessidade da expansão urbana, além de outras manobras equivocadas (desprezo à base jurídica).

Ao invés de a temática vir para a arena competente, os vereadores utilizaram mecanismos equivocados no sentido de verem atendidos seus intentos, ou seja, a confirmação da apropriação do espaço em disputa, neste caso, a ampliação do perímetro urbano da cidade, sem o legítimo embate coletivo. Portanto, a atitude de buscar aprovar a lei na qual a população se mostrou contrária, desde a aprovação do Plano-diretor, veio de encontro às diretrizes do Projeto Urbanístico, do próprio Plano-diretor e da nova ordem jurídico-urbanística, fator que reforçou a resistência dos atores e agentes, que se contrapõem a esta maneira ditatorial de apropriação.

Inegável o conflito instalado a partir de junho de 2011, sem previsão de epílogo, acerca da pretensão da expansão urbana de Palmas, por meio de projeto de lei resultante de uma proposta do executivo municipal encaminhado à Câmara de Vereadores. Esse projeto de lei sofreu emendas diversas e se converteu na possibilidade de expandir a cidade nas regiões: norte (15km), sul (15km) e na faixa leste (2km). Dessa maneira, não se pode conceber que numa cidade dispersa e desocupada haja debate sobre a sua expansão urbana, respeitados os conceitos de cidades sustentáveis.

As reações das entidades e da população, no sentido de se evitar o crescimento desordenado da cidade, foram imediatas. Dessa forma, esperava-se o recuo, com a retirada

do projeto de lei pelo executivo, mas ao contrário, além de o executivo não retirar o projeto, dos 12 vereadores da casa legislativa, 11 deles passaram a defender a expansão urbana de maneira ostensiva, mesmo diante de leis supervenientes que vedavam a expansão urbana sem estudos técnicos necessários.

Torna-se relevante analisar o contexto sob a ótica da apropriação política das determinações do Projeto Urbanístico original, referente tanto ao desenho urbano, do perímetro urbano e das diretrizes de ocupação, como da consequente produção de um espaço urbano desigual, segregado e de alta especulação imobiliária. Essa análise possibilita compreender de que forma a cultura política patrimonialista e clientelista influenciou e influencia no planejamento urbano, na gestão urbana, na ocupação da cidade de Palmas e na elaboração da legislação urbanística.

## O campo dialético do embate

O estudo realizado constatou ter-se firmado, na cidade, um procedimento essencialmente especulativo, crescimento com baixa densidade, fator que leva à valorização da terra por si só. Essa prática improdutiva induz a valorização exorbitante do solo, que é benéfica apenas aos proprietários das áreas, em detrimento dos interesses públicos e da sociedade. As áreas urbanizadas da região central de Palmas não estão adensadas; a ocupação da cidade continua sendo desordenada, premissa confirmada pelo excesso de vazios urbanos. Desse modo, a expansão desnecessária, objeto de pressão política, resultaria no reforço da especulação imobiliária, além de obrigar a Prefeitura a estender suas redes de infraestrutura.

Conclui-se que a cidade compacta com densidade adequada proporcionaria a eficiência na oferta de infraestrutura, diversidade da mobilidade urbana, acessibilidade a todos, controle social, humanização e vitalidade urbana, acesso aos consumidores e eficiência do transporte urbano

coletivo. A lógica da redução de preço da terra pela dispersão da cidade, apregoada pelos loteadores, não se concretiza pela dinâmica do deslocamento, dado ao ciclo de vida das localizações. Verifica-se que a expansão sem planejamento traz a expectativa da captação de um fluxo monetário futuro, induzido pela modificação da ordem espacial que estabelece ao empresário urbano a sua capacidade de bancar os vazios urbanos, considerando-se as variáveis do custo de produção habitacional e da ineficiência dos mecanismos de tributação. Conclui-se, que a cidade compacta com a gestão adequada da expansão urbana é medida de garantia para torná-la sustentável. No caso de Palmas existe um perímetro urbano vigente pela Lei nº 155/2007 (Plano-diretor), respaldado pela sociedade, que não deve ser alterado, até como medida de racionalização de custos da cidade, para torná-la viável devido à baixa densidade atual na região central da cidade.

Quanto ao campo dialético-político, a denominada “forças contrárias” à expansão urbana se movimentaram e continuam a se movimentar com diversas ações, como: criação do Comitê “Em defesa da Cidade”; realização de visita ao Ministério Público Estadual requerendo a intervenção no processo legislativo; realização de seminários discutindo a temática nas universidades locais e entidades diversas; promoção de manifestações públicas, e outras medidas de enfrentamento. Como resultado dessas ações ocorreu o recuo momentâneo dos vereadores que encaminharam o projeto de lei que versava sobre a expansão urbana de volta ao executivo para a realização de um estudo técnico acerca da questão. Portanto, o retorno à carga, ou seja, volta ao processo legislativo para a votação do projeto, dependerá desse estudo e de novas audiências públicas, além da análise jurídica no campo constitucional.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, I. G. D. **Geografia urbana**: questões sobre sua natureza e seu objetivo. São Paulo: Edusp, 1994.
- ACIOLY JUNIOR, C.; DAVIDSON, F. **Densidade Urbana**: Um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Campinas, v. 1, n. ANPPUR, p. 79-90, jul 1999.
- ANGEL, S. et al. **Making Room for a Planet of Cities. Policy Focus Report**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. 2011 (MA).
- BAZOLLI, J. A. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas. **Estudos Geográficos Unesp**, Rio Claro, v. 7, n. 1, p. 103-123, 2009.. Acesso em 17/08/2012.
- BRANDÃO, A. B. **Urbanismo, infraestrutura e arquitetura dos projetos PLANHAP**. Brasília: Mimeo, 1975.
- CLICHEVSKY, N. **Vazios urbanos nas cidades latino-americanas**: situação atual e propostas para sua utilização. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 1999.
- CYMBALISTA, R. Projeto Palmas Minha Cidade. **Jornal do Tocantins**, Palmas, n. Caderno Especial, p. 6, set. 2010.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Urban sprawl in Europe: The Ignored challenge**. EEA. Copenhagen, p. 56. 2006 (Report nº 10).
- EWING, R. Characteristics, causes, and effects of sprawl: a literature review. **Environmental and urban issues**, Cambridge, 1994. 1-15.
- HIRAO, F. H. Projeto Palmas Minha Cidade. **Jornal do Tocantins**, Palmas, n. Caderno Especial Aurenny, p. 6, nov. 2009.
- IBGE. **Primeiros resultados do Censo 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>: Acesso em 02 ago. 2012, 2010.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. 3ª. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- MARICATO, E. Access to Legal Housing Markets in Latin America. **Published in Land Lines**, Cambridge, 9, Novembro 1997. Lincoln Institute.
- MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil**. In.: ARANTES, Otília. et al. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5ª. ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- TEIXEIRA, L. F. C. A formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia, v. 6, n. XI, p. 91-99, jun 2009.