

# Especulação, segregação e (ausência de) conflitos: matizes na produção do espaço urbano de Palmas/TO

Ana Carla de Lira Bottura

**Ana Carla de Lira Bottura** é Doutoranda do IAU-USP; Mestre em Antropologia Urbana; professora da FAPAC/Porto Nacional; acclira@gmail.com

## Resumo

O presente artigo introduz discussões parciais da pesquisa doutoral em andamento que tem como objeto de estudo a tendência à pacificação e ocultação de conflitos verificadas no processo de produção do espaço urbano contemporâneo – em específico nas cidades brasileiras mais recentes – bem como suas estratégias e mecanismos de controle. Como campo de estudo, propõe-se a cidade de Palmas, capital do Tocantins, última capital planejada do século XX, fundada em 20 de maio de 1989, ano que simboliza a abertura do mundo ocidental à política econômica neoliberal. Tomando como base a observação da ausência de movimentos expressivos de resistência ao processo de produção do espaço urbano em Palmas e interpretando-a como um reflexo da tendência pacificadora de estabelecimento de consensos e apaziguamento/ocultação de conflitos característica da cidade neoliberal, elabora-se a hipótese da configuração físico-territorial da cidade enquanto um laboratório do modelo neoliberal de gestão urbana, no qual se explicitam e se realizam, de maneira imediata ou em tempo reduzido, dinâmicas socioespaciais desenvolvidas gradualmente nas demais cidades contemporâneas, através de processos historicamente construídos. Através de uma abordagem histórica do contexto da sua criação e ocupação, propõe-se uma leitura da produção do espaço urbano com base no reconhecimento de características relativas às suas condições de Cidade Nova e de cidade neoliberal, bem como da atuação incipiente dos movimentos de luta pela moradia enquanto agentes sociais deste processo.

**Palavras-chave:** Produção do espaço urbano, segregação socioespacial, Palmas/TO.

## Abstract

*This article introduces partial discussions from a doctoral research in progress that has as object of study the tendency to pacification and concealment of conflicts verified in the production process of contemporary urban space - particularly in the most recent Brazilian cities - as well as its strategies and mechanisms of control. As a field of study, it is proposed the city of Palmas, capital of Tocantins, last planned capital of the twentieth century, founded on May 20, 1989, a year that symbolizes the opening of the Western world to the neoliberal economic policy. Based on the observation of the absence of significant movements of resistance to the urban space production process at Palmas and interpreting it as a reflection of pacifying tendency of consensus and appeasement / masking of conflicts as a feature of neoliberal city, we propose the hypothesis of physical and territorial configuration of the city as a laboratory of the neoliberal model of urban management, in which socio-spatial dynamics gradually developed in other contemporary cities through processes historically constructed, get explicit and take place, immediately or in a very short time. Through a historical approach to the context of its creation and occupation, we propose an urban space production reading based on the recognition of characteristics relating to its conditions of New Town and neoliberal city*

*as well as the incipient action of the social movements dedicated to the struggles for housing as social agents in this process.*

**Keywords:** *urban space production, socio-spatial segregation, Palmas/TO.*

#### Resumen

*En este artículo se presenta una discusión parcial de la investigación de doctorado en curso que tiene como objeto de estudio la tendencia a la pacificación y la ocultación de los conflictos verificados en el proceso de producción del espacio urbano contemporáneo - en particular las más jóvenes ciudades brasileñas - así como sus estrategias y mecanismos control. Como campo de estudio, se propone la ciudad de Palmas, capital de Tocantins, última capital planificada del siglo XX, fundada el 20 de mayo de 1989, un año que simboliza la apertura del mundo occidental a la política económica neoliberal. Basándose en la observación de la ausencia de movimientos significativos de resistencia al proceso de producción del espacio urbano de Palmas e interpretándole como un reflejo de la tendencia pacificadora de establecimiento del consenso y el apaciguamiento/ocultación de conflictos característicos de la ciudad neoliberal, se establece la hipótesis de la configuración física y territorial de la ciudad como laboratorio del modelo neoliberal de gestión urbana, en la que se explicita y se lleva a cabo, de manera inmediata o en un corto período de tiempo, dinámicas socio-espaciales que se desarrollan gradualmente en otras ciudades contemporáneas a través de procesos construidos históricamente. A través de una aproximación histórica al contexto de su creación y ocupación, se propone una lectura de la producción de espacio urbano basado en el reconocimiento de las características relativas a sus condiciones de Ciudad Nueva y ciudad neoliberal, así como la acción incipiente de movimientos de lucha para la vivienda como agentes sociales en este proceso.*

**Palabras-clave:** *Producción del espacio urbano, segregación socio-espacial, Palmas/TO.*

## Introdução

O presente artigo apresenta discussões parciais da pesquisa doutoral em andamento que tem como objeto de estudo a tendência à pacificação e ocultação de conflitos verificadas no processo de produção do espaço urbano contemporâneo – em específico nas cidades brasileiras mais recentes – bem como suas estratégias e mecanismos de controle.

Como campo de investigação, propõe-se a cidade de Palmas, capital do Tocantins, última capital planejada do século XX. Fundada em 20 de maio de 1989 – ano que simboliza a abertura do mundo ocidental à política econômica neoliberal – e, portanto, concebida em um mundo já em vias de reorganização para atender ao mercado financeiro global, Palmas hoje, em plenos 27 anos de idade, apresenta um perfil segregacionista similar ao identificado em cidades não planejadas, com uma ocupação desordenada que privilegia a livre especulação imobiliária e a concentração da população pobre nas zonas periféricas, carentes de infraestrutura urbana e serviços públicos.

<sup>1</sup> De acordo com Trevisan (2009), tratam-se de núcleos urbanos identificados a partir de um arranjo particular de seis elementos: a) criados pelo desejo do poder público ou da iniciativa privada e concretizados em ações específicas; b) que buscam atender a uma ou mais funções dominantes (administrativa, de colonização, ferroviária, satélite, etc.); c) implantados num sítio previamente escolhido; d) a partir de um projeto urbanístico; e) elaborado e/ou desenvolvido por agente(s) definido(s) – eventualmente profissional(is) habilitado(s); e f) em um limite temporal determinado, implicando inclusive em um momento de fundação razoavelmente preciso. (TREVISAN, 2009,14)

Para tanto, entende-se que o estudo do conflito (ou sua fragilidade) na cidade demanda a consideração de alguns fatos complementares entre si, que por fim, constituem campos exploratórios de suma importância para o desenvolvimento da referida pesquisa: 1) trata-se de uma Cidade Nova<sup>1</sup> administrativa, cuja criação se insere no contexto de ampliação das fronteiras de acumulação do capital no interior do país; 2) a conjuntura política e econômica mundial que se processa no período histórico do seu nascimento encontra-se claramente refletida nas mais diversas dimensões de sua conformação (territorial, social, política, etc.), aqui entendida como cidade neoliberal; e 3) a ação pontual e pouco articulada dos movimentos sociais locais está intrinsecamente relacionada aos dois fatos anteriores, que se constituem como condição da atuação dos agentes sociais no processo de produção do espaço urbano.

Sem a intenção de esgotar a longa discussão que os diversos temas aqui tratados merecem, o presente artigo apresenta aspectos preliminarmente identificados relativos a estes três eixos, tendo como objetivo principal levantar e expor discussões em fase embrionária, a serem aprofundados ao longo do desenvolvimento da referida pesquisa.

Importante salientar que o uso do termo “ausência do conflito” aqui proposto, não deve ser entendido como falta de reconhecimento à luta dos movimentos sociais locais, mas sim como identificação da sua fragilidade e inabilidade de se contrapor à soberania do projeto neoliberal que permeia toda história da criação de Palmas e, mesmo do estado do Tocantins, conforme abordado a seguir.

## Uma nova capital para um novo estado

A fundação de Palmas está diretamente ligada à criação do estado do Tocantins e à figura do político brasileiro José Wilson Siqueira Campos, cuja profunda admiração por Juscelino Kubitschek norteou as premissas sob as quais se idealizou a construção da capital do mais novo estado brasileiro.

O geógrafo Elizeu Lira (2011) identifica os fundamentos da criação do Tocantins, alguns dos quais nos parecem de extrema importância para a compreensão do contexto político regional em que a criação de Palmas se insere. O autor destaca, desde o início do século XX, uma sucessão de esforços empreendidos pelo governo brasileiro, respaldado pelo capital estrangei-

ro, sobretudo o americano, com vistas a expandir o modelo de desenvolvimento capitalista já consolidado na atual região sudeste do país no sentido da região amazônica e do oeste do território do país. A Marcha para o Oeste, idealizada no governo Vargas, durante a década de 1930, representou a primeira grande política governamental de colonização da região do Cerrado. Sob o discurso da modernização e visando criar condições para adequar o país a um novo ritmo de produção capitalista, a Marcha pressupôs a ampliação da malha viária no Centro-Oeste, a criação de novas fronteiras econômicas e agrícola, novos fluxos migratórios de ocupação demográfica, novas cidades, entre outros (PELÁ & BARREIRA, 2013, p.40). A idealização e construção de Goiânia, cujo início data de 1933, é parte dessas ações e investimentos direcionados ao desenvolvimento da região, cuja intensificação vai culminar com a construção de Brasília (1960), seguida pela Rodovia Belém-Brasília e, posteriormente, a criação de Palmas (1989).

Lira (2011) ressalta, ainda, como parte das políticas desenvolvimentistas atreladas ao capital internacional, a inserção do território tocantinense dentro dos limites da Amazônia Legal<sup>2</sup>, que na visão do autor “é uma região criada pelos governos militares e/ou paramilitares, com o intuito de reafirmar a soberania nacional na região e desenvolvê-la de maneira “segura”. (LIRA, 2011, p.29)

Assim, através da criação de leis, órgãos e superintendências voltadas para o desenvolvimento e valorização da Amazônia, do estabelecimento de Colônias Agrícolas incumbidas de orientar o povoamento da região do Cerrado e programas e planos de desenvolvimento, o governo brasileiro montava sua estratégia de interiorização do país, abrindo caminhos no Norte e no Centro-Oeste para a expansão do capital via modernização do território. Neste sentido, a Rodovia Belém-Brasília desempenhou papel fundamental na ocupação e no modelo de urbanização que se deu no norte de Goiás, que assistiu o rápido crescimento e surgimento de cidades às suas margens, ligadas diretamente a este capital modernizador.

De acordo com Trevisan (2009), a criação de Cidades Novas (CNs), de uma maneira geral, se alinha diretamente com as estratégias desenvolvimentistas de caráter sobretudo econômico: “Economicamente, as CNs servem como instrumento de multiplicação do capital. São tidas como investimentos diretos e indiretos na obtenção de lucros por seus empreendedores”. (TREVISAN, 2009, p.105-106)

<sup>2</sup> Conceito criado pelo governo brasileiro, através da lei 1.806 de 06 de janeiro de 1953, que delimita uma área que engloba nove estados pertencentes à Bacia Amazônica (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do estado do Maranhão), sob o argumento de promover um plano integrado de desenvolvimento regional e econômico da região amazônica. A área ocupada pela Amazônia Legal corresponde a aproximadamente 61% de todo o território brasileiro.

Observa-se, assim, que a fundação e construção de Cidades Novas (e também de novos estados) são produtos de um mesmo princípio que tem como fim a ampliação das oportunidades de reprodução do capital, conforme explica Harvey (2011):

<sup>3</sup> Karl Marx, "Grundrisse", cit., p.445.

O princípio número um é que todos os limites geográficos da acumulação do capital têm que ser ultrapassados. O capital, Marx escreveu nos Grundrisse<sup>3</sup>, "tem de se empenhar para derrubar toda barreira local do intercâmbio, i.e., da troca, para conquistar toda a Terra como seu mercado. (HARVEY, 2011, p.128-129)

É importante salientar que essas ações ditas modernizadoras pressupõem significativas transformações sociais numa realidade predominantemente rural, com a substituição das antigas fazendas por agroempresas e paulatina introdução da mecanização, tornando as cidades, e, sobretudo as novas, os principais centros de gestão territoriais. A consequência desta dinâmica é a migração forçada de milhares de famílias que viviam do trabalho na terra em direção às periferias dos centros urbanos.

Essa é a origem das contradições e dos conflitos no/ do território do processo inicial da construção das cidades de Goiânia e Brasília, que mais tarde serão repetidos em Palmas. A bem da verdade, o espaço oficial dessas cidades não foi planejado para a fixação da classe trabalhadora, mas para acolher a nova elite urbano-industrial, necessária à implantação do projeto de modernização do território. (Pelá & Barreira, 2013, p.49)

Observou-se, assim, nesse processo de colonização em escala regional a completa ausência de políticas sociais que priorizassem a inserção das famílias destituídas do seu meio de subsistência no campo, transformando-se em mão-de-obra barata no meio urbano. Inversamente proporcional à atenção dada a esta classe de trabalhadores, foi o aumento da concentração de terras e acúmulo de capital beneficiando alguns poucos investidores.

A separação do Norte Goiano e consequente criação do estado do Tocantins justifica-se, em primeira instância, pelo seu isolamento histórico e dificuldades de integração com o sul do Goiás. Finalmente realizada em 1988, sob a tutela política de Siqueira Campos, apresenta-se como desfecho de um processo que, ainda que heterogêneo e descontínuo, representou a vontade da população tocantinense e a abertura de novas possibilidades de desenvolvimento local.

## Capital da livre iniciativa

Palmas foi implantada no centro geográfico do Tocantins, em área escolhida por apresentar as melhores condições físicas para a construção da nova capital e por ser uma região pouco desenvolvida. As terras sobre as quais se erigiu a cidade foram desapropriadas de fazendeiros locais pelo Estado, tendo sido oferecidas por elas quantias irrisórias, o que gerou descontentamento entre os proprietários, chegando a haver um caso de ação violenta de despejo comandada pela Polícia Militar (LIRA, 2011, p.192). Compradas como terras rurais – e, portanto, avaliadas de acordo com parâmetros compatíveis a esta condição – no entanto transformadas pelo Estado em lotes urbanos e vendidas como tal, numa manobra que, ao mesmo tempo que lesava os antigos proprietários, gerava receita para os cofres públicos. (TEIXEIRA & FILHO, 1991)

Assim sendo, Palmas nasce com a peculiar característica de ter o Estado ao mesmo tempo como proprietário do solo urbano, seu primeiro especulador e encarregado das vendas, atuando em consórcio com grandes empresários de todo o país e empresas privadas de incorporação imobiliária e fazendo com que a ocupação do solo urbano estivesse desde sempre intrinsecamente ligada ao mercado imobiliário. “Palmas foi apresentada ao capital internacional e/ou nacionalizado como o “novo lugar” do neoliberalismo, onde poderia ser engendrado esse “novo” modelo de (re) ocupação territorial do capital privado na Amazônia Legal (...)”. (LIRA, 2011, p.26)

A última capital projetada do século XX (Silva, 2010) foi idealizada por uma equipe chefiada pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, sócios do escritório Grupo Quatro, tendo uma área urbana de 11.085ha e áreas de expansão ao norte e ao sul que somam mais 9.494ha, com capacidade para abrigar no total uma população de mais de 2 milhões de habitantes (TEIXEIRA & FILHO, 1991). Estruturada a partir de uma malha ortogonal e um eixo viário central, o plano da cidade é com frequência interpretado como uma “cópia” de Brasília, afirmação que Silva (2010) refuta ao analisar os diversos aspectos que diferenciam Palmas da capital do Distrito Federal, tais como a ausência de um zoneamento homogêneo de atividades, a flexibilidade do uso do solo e das tipologias arquitetônicas no interior das quadras – que nada têm a ver com a essência das superquadras brasilienses – diferenças na hierarquização do sistema viário e, sobretudo, no completo descontrole sobre o processo de ocupação da cidade, aspecto que nos interessa aqui destacar.

O Plano Diretor de Palmas previa uma ocupação ordenada, a ser executada em etapas – partindo da região central da cidade – à medida que a população prevista para cada etapa fosse alcançada, culminando com a ocupação das áreas de expansão nos arredores da cidade planejada, apenas quando a população superasse 1 milhão de habitantes (ressalta-se que a população estimada pelo IBGE para 2104 era de apenas 265.909 habitantes). Em entrevista concedida a Hugo Segawa, publicada na revista Projeto em 1991, os autores do plano falam da deturpação das suas premissas iniciais por Siqueira Campos, governador do estado:

Por razões que para nós não são claras, o governo resolveu abrir frentes de ocupação de maneira diferente daquela planejada, doando lotes em áreas afastadas da parte central da cidade para migrantes. Na realidade, o governo fez uma distinção entre pessoas de maior e menor poder aquisitivo. Na cabeça deles parece que não entrou o conceito de que as diversas classes sociais eram indistintas para efeito do plano: você tem que abrigar todas. (TEIXEIRA & FILHO, 1991, p.107)

Vale ressaltar que o primeiro governo de Siqueira Campos no estado do Tocantins, tratou-se de uma gestão provisória de 2 anos até as eleições seguintes, foi marcado pelo lema “vinte anos em dois”, numa explícita referência ao discurso de Juscelino Kubitschek com relação a Brasília (“cinquenta anos em 5”). Isto pressupôs a imposição de um ritmo exageradamente acelerado a todas as decisões, projetos, construções, etc. Os esforços se concentraram principalmente no sentido de consolidar o Tocantins através da criação da nova capital como sede administrativa e assegurar que Palmas se desenvolvesse e seguisse sendo construída e povoada da maneira como ele a idealizara. A ameaça de descontinuidade da sua gestão nas eleições de 1990 é apontada como principal causa do total descontrole na ocupação de quadras que supostamente seriam habitadas em fases muito avançadas da urbanização da cidade. Antes de entregar o governo ao seu sucessor, Moisés Avelino, Siqueira distribuiu milhares de lotes em regime de comodato, com a intenção de que a cidade fosse ocupada e se consolidasse rapidamente, evitando, assim, o retrocesso da sua obra. Essa distribuição de lotes obedeceu a uma lógica segregacionista de implantação de classes mais abastadas e influentes na região central da cidade, seguidos por funcionários públicos do maior ao menor escalão em um vetor decrescente no sentido sul. Às famílias pobres que chegavam à cidade em busca de empregos e oportunidades foram destinados lotes nas áreas de expansão, fora da malha urbana planejada, nos loteamentos conhecidos como Taquaralto e Aurenys. (SILVA, 2010, p.99)

À classe trabalhadora – imprescindível à construção, consolidação e manutenção dessas cidades, para a formação da massa trabalhadora urbana e para a consolidação do projeto de expansão do capital via modernização do território – foram, e ainda são, reservados espaços não oficiais, ou seja, os espaços segregados e periféricos. (PELÁ & BARREIRA, 2013, p.49)

O resultado foi muito rápido e de consequências irreversíveis: em apenas 2 anos, Palmas havia se tornado uma cidade desordenada, repleta de vazios urbanos (já que grande parte dos lotes doados viraram zonas de especulação imobiliária), construída sem qualquer tipo de fiscalização efetiva, claramente segregada, com sérios problemas de infraestrutura urbana e falta de equipamentos públicos nas áreas mais pobres. Ou seja, questões comuns a qualquer outra cidade brasileira. E também aqui se viu a utilização do Plano Diretor como instrumento, não de ordenamento territorial, mas de suporte às estratégias políticas que pouca relação tiveram com as intenções originais dos seus autores.

## Em busca da justiça social

Ao se chegar à cidade através da Ponte Fernando Henrique Cardoso, o viajante depara-se com um letrado no qual se lê "*Tocantins: Estado da livre iniciativa e da justiça social*", slogan criado no terceiro mandato do governador Siqueira Campos (1999-2002), ainda presente no imaginário político local, talvez como um objetivo a ser um dia alcançado, talvez como mera estratégia publicitária. O certo é que a própria frase se contradiz ao tentar unir duas categorias tão distantes entre si que quase podem ser tomadas como antônimos: haverá espaço para a justiça social no lugar onde impera a livre iniciativa?

Como já seria de se esperar, na capital com o maior índice de crescimento populacional geométrico do país<sup>4</sup>, a segregação socioespacial que nasceu à medida que Palmas ia sendo construída somente se intensificou com o passar dos anos. A criação dos loteamentos populares na periferia da cidade sob a tutela do Estado (Aureny I, II, III e IV) deu margem à proliferação de outros loteamentos populares além do já citado Taquaralto (Santa Fé, Setor Sul, Bela Vista, etc.), ocupações irregulares (Santa Bárbara, Sol Nascente, Morada do Sol, Irmã Dulce, etc.), além diversas outras formas de habitação improvisadas, tais como cortiços espalhados por diversos pontos ao redor do Plano Diretor. (MIRANDA, 2005)

<sup>4</sup> De acordo com dados do IBGE, 2014.

O primeiro caso de subversão à lógica "siqueriana" de ocupação territorial se deu logo nos primeiros anos da

fundação da cidade, quando, no governo de Moisés Avelino, as quadras 303, 305 e 307, todas ao norte, foram ocupadas por centenas de famílias de baixa renda e ali iniciaram um processo de lutas e negociações que resultou no primeiro bairro popular a ser consolidado dentro dos limites da malha planejada, a Vila União, que hoje abriga cerca de 21mil habitantes, equivalente a aproximadamente 8% da população de toda a cidade.

Ao longo da sua curta história, Palmas vem gestando gradualmente núcleos de resistência e luta pela moradia, através da atuação de movimentos sociais urbanos locais, alguns deles atrelados diretamente a organizações em escala nacional, a exemplo do MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), o MTST (Movimento dos Trabalhadores sem Teto), MNMP (Movimento Nacional por Moradia Popular), além da FÁCOM-TO (Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins), o MILM (Movimento Independente de Luta pela Moradia), a OPM (Organização Popular de Moradia), entre outros. As suas pautas têm se centrado, sobretudo, na ocupação de lotes ociosos e em formas diversas de negociação com o poder público com vistas à doação de áreas, construção de empreendimentos de habitação de interesse social, equipamentos públicos e melhorias na infraestrutura urbana dos bairros periféricos. No entanto, observa-se que, em que pese os esforços empreendidos pelas lideranças até então, estes movimentos ainda vêm atuando de maneira desarticulada e pouco efetiva.

Ao estudar a atuação de três movimentos de luta pela moradia na cidade, Suzuki (2016) relata detalhadamente o histórico de ocupações, negociações, conquistas e frustrações destes agentes sociais, de maneira a comprovar a importância de se reconhecer e valorizar a sua presença na produção do espaço urbano local. Contudo, não se faz necessária uma análise demasiado profunda para perceber que as áreas urbanas destinadas ou conquistadas pelos movimentos sociais localizam-se praticamente em sua totalidade em zonas periféricas da região do Plano Diretor, ou mesmo fora dele. Neste fato, o que merece uma observação mais cuidadosa (e que ainda carece da formulação de uma resposta) não é a intenção do poder público em ceder às pressões populares para a regularização de certas ocupações, mas sim a identificação de uma tendência dos movimentos a disputar espaços localizados em zonas afastadas do centro da cidade, em sua maioria carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos e de pouco interesse imobiliário. Ao mesmo tempo em que se reconhece que tal estratégia apresenta maio-

res chances de êxito do ponto de vista da conquista da moradia, admite-se que este comportamento tende a reforçar a soberania do mercado imobiliário, ao passo que restringe o potencial de atuação dos movimentos sociais enquanto agentes da transformação. Entre as leituras que podem derivar deste fato, a serem verificadas em etapas posteriores da pesquisa, aponta-se para um possível evitamento de estratégias mais ousadas de confronto direto devido a uma baixa capacidade de enfrentamento registrada pelos movimentos nas suas condições atuais de ação.

Neste sentido, outro aspecto levantado por Suzuki (2016) que aqui nos importa destacar diz respeito aos mecanismos utilizados pelo poder público municipal no sentido do enfraquecimento dos movimentos de luta pela moradia, seja através da cooptação de líderes a assumir cargos em órgãos públicos da prefeitura, da criminalização e deslegitimação das ocupações enquanto organizações ou da fragmentação destas através de ações de reintegrações de posse.

Assim, sem forças de resistência suficientemente expressivas para fazer frente à ação da livre iniciativa amplamente respaldada pelo Estado, assiste-se à plena realização das tendências homogeneizadoras e pacificadoras inerentes ao processo de produção da cidade neoliberal<sup>5</sup>. Entende-se, portanto, que há em Palmas uma debilidade de conflitos representativos da luta de classes que contribui para a manutenção e a naturalização das desigualdades socioespaciais existentes desde os primeiros anos da sua fundação.

<sup>5</sup> Ver Rancière (2009,1996).

## Notas sobre a produção do espaço urbano em Palmas

A produção do espaço se estabelece como condição, meio e produto da reprodução da sociedade, através de uma relação dialética na qual um se realiza no outro e através do outro, transformando-o ao passo em que por ele é transformado. De acordo com Carlos (2016, p.58), "a compreensão dos conteúdos da produção do espaço urbano pode aparecer como condição necessária para iluminar os conflitos que residem no seio da sociedade". Considerando a orientação capitalista da produção social, entende-se que a produção do espaço urbano se insere nesta mesma lógica, que transforma toda a produção em mercadoria. Neste contexto, identifica-se a contradição de que, muito embora a produção do espaço se realize socialmente, a sua apropriação é privada, "pela mediação do mercado imobiliário, fazendo vigorar a lógica do valor de troca sobre o valor de uso". (Idem, p.60)

A autora identifica ainda, como sujeitos da ação: o Estado, como aquele da dominação política; o capital (industrial, comercial e financeiro, incluindo sua articulação com o mercado imobiliário), com suas estratégias visando a reprodução continuada; e os sujeitos sociais, que, tendo a realização da vida humana como objetivo final, têm o espaço como condição, meio e produto da sua ação. Partindo de uma classificação similar, Corrêa (2016, p.45) destaca os múltiplos papéis do Estado, entendendo-o como “arena na qual diferentes interesses e conflitos se enfrentam” e admitindo os frequentes mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo que esta relação enseja.

Uma leitura preliminar de Palmas e seu processo de produção do espaço urbano permite observar a precocidade com que alguns fenômenos contemporâneos se estabelecem no espaço intra-urbano, constituindo-se como princípios norteadores da sua própria construção. No que tange ao fenômeno da constituição da cidade enquanto mercadoria, aqui encontramos o próprio Estado como primeiro especulador e peça central na organização do mercado imobiliário local, ao desapropriar terras rurais, negociando-as como terras urbanas supervalorizadas, além de manter até os dias atuais um estoque de glebas urbanizadas em zonas de crescente valorização. Também podemos reconhecer as estratégias da cidade-mercadoria nos sucessivos debates acerca da ampliação do perímetro urbano, alavancado por uma forte pressão política exercida pelo setor imobiliário, ávido por ampliar seus campos de atuação (BAZOLLI, 2011). Ao discutir a estreita relação entre desenvolvimento capitalista e urbanização, Harvey (2014) afirma que os processos de transformação e expansão urbana, bem como da especulação imobiliária que as acompanha, desempenham um papel fundamental no equilíbrio do mercado global através da absorção dos produtos excedentes, vitais à manutenção do próprio sistema. Assim, fortemente imbricadas com as estratégias do capitalismo neoliberal, o movimento de expansão, construção ou reconstrução, remodelação, revitalização, reestruturação das cidades (entre outras “modalidades” de intervenção), com vistas a aumentar as condições de competitividade no cenário internacional, reforça a tese de que Palmas tenha se constituído, desde os seus primórdios, em “mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”. (VAINER, 2009, p.78)

<sup>6</sup> Ver Vainer (2009).

Analisando pela ótica da cidade-empresa<sup>6</sup>, observa-se que, em Palmas, não se verificou um processo gradativo de associação entre poder público e empresariado,

ela se configura como condição primordial à sua criação: a viabilização da cidade passa necessariamente pelas relações de parceria do capital público-privado, através das quais se construiu toda a infraestrutura urbana básica inicial (abastecimento de água, energia elétrica, hospital e outros), bem como em todo processo de incorporação imobiliária (LIRA & CARVALHEIRO, 2009), de maneira a influenciar decisivamente os princípios da ocupação segregacionista adotada pelo Estado. A própria imagem autoconstruída de “estado da livre iniciativa” já explicita o perfil empresarial e a intenção de atrair investidores externos, característicos da administração de Siqueira Campos:

Peculiar em Palmas foi o discurso institucionalizado e veiculado pela mídia de que a cidade seria o “lócus” por excelência da iniciativa privada e empresarial. Assim a cidade trabalha para criar infraestruturas físicas para atrair os capitais dispostos a ali investirem. (MELLO & BERTTONE, 2004, p.72)

Nascida e gerida desde sempre nos moldes empresariais, a capital do Tocantins tem hoje como prefeito um empresário colombiano – Carlos Amastha – do ramo de shopping centers, sem qualquer experiência política anterior. Ou seja, a estratégia do empresariamento urbano não apenas está presente na sua fundação, como se consolida e se naturaliza como forma de gestão do bem público.

A consolidação dos bairros populares nas regiões periféricas, através da doação de lotes pelo poder público, aparece revestida pelo discurso de política habitacional direcionada à população pobre – excluída da cidade planejada por não possuir recursos suficientes para a aquisição de terras nos seus limites – imprimindo, assim, uma imagem de “justiça social” que camufla dispositivos de exclusão. A estratégia de ocupação segregada do ponto de vista socioeconômico também pode ser entendida como tática de controle e pacificação dos espaços públicos, uma vez que: 1) a população excluída assentada nas periferias mal conectadas através do transporte público e dotadas de suas próprias estruturas de comércios e serviços de pequeno e médio porte tende a limitar os deslocamentos às regiões centrais da cidade em função apenas de trabalho ou assuntos pontuais; 2) esta mesma população, de maneira geral, hoje não esboça qualquer ressentimento com a política claramente segregacionista que se instaurou desde sempre, pois se sentem contemplados e satisfeitos com o governo que lhes concedeu um lote e, portanto, uma oportunidade de se estabelecerem nesse novo território.

<sup>7</sup> De acordo com Silva, V. (2009), os traços da pós-modernidade em Palmas podem ser encontrados na ocupação urbana fragmentada, na irregularidade tecido urbano, no ecletismo da sua arquitetura, no simulacro que permeou a tentativa de forjar de uma identidade para a cidade recém-criada.

Estas e outras características identificadas na construção de Palmas evidenciam, ainda, a convivência entre temporalidades distintas no seu território: a cidade que se quer formalmente moderna (sem sê-lo) mostra-se em perfeita consonância com traços da pós-modernidade<sup>7</sup> que permeia o momento histórico da sua criação. A compressão espaço-temporal pós-moderna anunciada por Harvey (1992) – entendida como a aceleração no ritmo de vida e na superação de barreiras espaciais em consequência dos avanços tecnológicos produzidos na transição do sistema de produção fordista para a acumulação flexível – aqui se apresenta sob a forma de efeitos (quase) instantâneos sobre o espaço urbano descolados dos processos históricos que habitualmente os originariam. Essa constatação, aliada à fragilidade das forças de resistência anteriormente mencionadas, nos aproxima da imagem metafórica da cidade de Palmas enquanto laboratório de cidade neoliberal, no qual se explicitam e se realizam, de maneira imediata ou em tempo reduzido, sem a ocorrência de entraves significativos, dinâmicas socioespaciais que na maior parte das cidades contemporâneas são desenvolvidas gradualmente, através de processos historicamente construídos e, portanto, repleto de conflitos internos.

A hipótese da cidade de Palmas enquanto laboratório de cidade neoliberal se baseia, portanto, na observação de uma aparente ausência de forças expressivas de resistência à aplicação das políticas neoliberais, quer seja sob a forma de práticas de contra conduta no espaço urbano ou de presença de conflitos significativos entre os agentes sociais, os representantes do capital e o poder público, denunciando a também identificada fragilidade dos movimentos sociais urbanos locais. No entanto, o laboratório que aqui se propõe é o da “cidade neoliberal à brasileira”, que admite a convivência do velho com o novo, de formas diversas de urbanidade e sociabilidade oriundas das mais distintas referências culturais que compõem a sua população híbrida e que se refletem, por exemplo, na vitalidade das feiras públicas ou na presença de pessoas conversando ao fim da tarde sentadas em cadeiras na frente das casas nos setores menos elitizados da cidade. Vestígios que remetem às origens interioranas e que se encontram ainda vivas e fortemente influentes – sobretudo nas relações entre o Estado, o capital e os sujeitos sociais – que denunciam a persistência de relações clientelismo<sup>8</sup> e coronelismo<sup>9</sup>, intrínsecas à sua formação enquanto território e corpo social.

<sup>8</sup> Ver Martins (1994).

<sup>9</sup> Ver Palacin (1990).

Nesta chave, é fundamental pontuar que a implantação do projeto neoliberal ao redor do mundo não se

deu de maneira homogênea e simultânea, sobretudo tomando-se como referência os países latino-americanos, onde diferentes processos democratizantes impuseram distintos ritmos e modos de implementação das medidas neoliberais. Os impactos deste movimento no Brasil são abordados por Dagnino (2004a) através da identificação da existência de uma

[...] confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, desde nosso ponto de vista, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira. (DAGNINO, 2004a, p.95)

De acordo com a autora, o encontro entre o processo de abertura democrática e a conquista de espaços públicos de compartilhamento de questões e decisões entre o Estado e a sociedade civil, na década de 80, e a implementação do ajuste neoliberal que se instaura com o governo Collor (1989), apontam para direções opostas e mesmo antagônicas. Como consequência, observa-se a emergência de uma crise discursiva, cujas bases se encontram na disputa de sentido em torno das noções de sociedade civil, participação, cidadania e democracia, estrategicamente deslocadas, redefinidas e amplamente difundidas dentro de uma concepção neoliberal, que, ao mesmo tempo que camufla conflitos, promove o reducionismo e contribui para a despolitização do projeto democratizante.

Assim, o projeto neoliberal operaria não apenas como uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista, porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação. (DAGNINO, 2004b, p.159)

A discussão que aqui se propõe parte da consideração da preexistência generalizada, no Brasil, de um cenário político de transição democrática, que promoveu um paulatino crescimento e amadurecimento das experiências participativas, constituindo, assim, um campo de disputa e, portanto, possibilitando o desenvolvimento da confluência perversa. Contudo, uma aproximação ao contexto específico de uma cidade nova, cuja fundação coincide com a implantação do projeto neoliberal, permite a observação de nuances que escapam à interpretação generalista desta confluência. Ou seja, considerando a conformação do tecido social de Palmas como fruto de uma reunião de pessoas oriundas de distintos lugares e culturas, cujo processo de hibridização e de construção de valores coletivos se estende pelo tempo, percebe-se a fragilidade primordial que permeia a constituição de um projeto político em nível local que se queira partici-

<sup>10</sup> "Dentre os 26 anos de criação de Palmas, 21 anos de sua história são marcados pela presença dos movimentos de moradia" (SUZUKI, 2016, p.82).

pativo e democratizante. Ainda que se reconheça a presença dos movimentos sociais desde muito cedo<sup>10</sup> na história da cidade e a sua articulação com outros movimentos em escala nacional, o que aqui se argumenta é o fato de que precisamente a sua precocidade se traduz na falta do amadurecimento necessário à sua constituição enquanto campo de disputa capaz de afrontar-se ao projeto neoliberal que, ao mesmo tempo que a precede, se constitui como causa da sua existência. Desta maneira, sem a convergência de dois projetos bem definidos, a confluência perversa, tal como propõe Dagnino (2004a, 2004b, 2004c) sequer se realizaria, uma vez que a disputa política entre estes se apresenta como condição necessária à perversidade. No entanto, os efeitos da crise discursiva que deriva deste processo se fazem presentes, reproduzindo os mesmos deslocamentos de significados em torno das noções de participação, sociedade civil e cidadania, através dos quais obscurecem diferenças, diluem nuances e reduzem antagonismos. Mais uma vez, observa-se, em Palmas, a incorporação de efeitos descolados dos processos que os constituem, reforçando, assim, a condição hipotética da cidade-laboratório discutida anteriormente.

## Considerações finais

"O consenso então não é nada mais que a supressão da política"

(RANCIÈRE, 1996, p.379)

Para Rancière, o desentendimento está no cerne da política – concebida como possibilidade de ruptura da ordem – e se apresenta como característica fundamental da vida pública. Contudo, na cidade neoliberal, o conflito é entendido como algo a ser eliminado em nome do bem comum. A busca pelo consenso coloca-se, então, como resposta mais apropriada aos dilemas da sociedade contemporânea, identificando-o à racionalidade política e ao princípio mesmo da democracia (Idem, p.367).

No processo de produção do espaço urbano de Palmas, as tendências pacificadoras estão presentes nas estratégias de naturalização de uma segregação socioespacial injustificada, na localização dos conflitos por moradia nas zonas periféricas da cidade, estabelecidas como território de disputa em contraste com os imensos vazios urbanos nas áreas centrais, nas estratégias de pacificação e neutralização da esfera pública, entre outros fatores a serem ampliados e aprofundados nas etapas seguintes da presente pesquisa.

A título de conclusão, chama-se a atenção para o fato de que a cidade de Palmas ainda é um campo de estudo recente, repleto de lacunas e processos em fase incipiente de conformação. A aproximação das discussões apresentadas à realidade verificada nos nossos eixos exploratórios passa, sobretudo, pela necessidade da realização de levantamentos primários e de abertura de algumas “portas” ainda pouco exploradas pelo mundo acadêmico no contexto local.

## Referências

CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPÓSITO, M. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2013.

CARLOS, A. F. *O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade de São Paulo*. São Paulo: Labur Edições, 2007.

DAGNINO, E. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. In: *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, 137-161, Florianópolis, v.1, n. 5, 2004a.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, 95-110, Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004b.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (ed.), *La cultura en las crisis latino-americanas*, 195-216, CLACSO, Buenos Aires, 2004c.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, D. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”. In: *Revista Espaço & Debates*, 48-64, n.39, 1996.

HARVEY, D. *O Enigma do Capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LIRA, E. R. A Gênese de Palmas-Tocantins. A Geopolítica de (Re) Ocupação Territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps, 2011.

LIRA, E. R.; CARVALHÊDO, W. S. Palmas ontem e hoje: do interior do Cerrado ao portal da Amazônia. In: *Observatorium Revista eletrônica de Geografia*, 51-73, v.1, n.2, jul 2009. Disponível em: <<http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/1edicao/n2/PALMAS%20ONTEM%20E%20HOJE.pdf>> (Acesso em 07 de fevereiro de 2016.)

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MELLO, N. A.; BERTONE, L. F. Palmas: perfil ambiental e gestão urbana convergem para a sustentabilidade ambiental? In: *Mercator Revista de Geografia da UFC*. [online], p.72-88, ano 03, n. 6, 2004.

MIRANDA, B. R. S. *A Luta Pela Moradia nas Cidades Brasileiras: História da Ocupação da Quadra 1.306 Sul, em Palmas*. Monografia de graduação, Palmas, 2005.

PALACÍN, L. *Coronelismo no extremo norte do Goiás: o padre João e as três revoluções de Boa Vista*. Goiânia: CEGRAF; São Paulo: Loyola, 1990.

PELÁ, M.C.H.; BARREIRA, C. C. M. A. Goiânia, Brasília e Palmas: Modelos urbanos do projeto de modernização do Cerrado e do território brasileiro. In: Santos, Roberto de S. et al. (orgs.) *Território e diversidade territorial no Cerrado: cidades, projetos regionais e comunidades tradicionais*. Goiânia: Kelps, 2013.

RANCIÈRE, J. O Dissenso. In: NOVAES, A. (org.) *A crise da razão*, 367-382, Brasília, Ministério da Cultura. Rio de Janeiro, Funarte: Companhia das Letras, 1996.

RANCIÈRE, J. *A Partilha do Sensível. Estética e Política*. São Paulo: Editora 34, 2009.

SILVA, M.J.A. *Sujeitos em cena: Processo de organização dos movimentos sociais em Palmas/TO 1989/2008*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Goiás, 2009.

SILVA, V.C.P. "A cidade no labirinto: descortinando metáforas da pós-modernidade". In: *Sociedade & Natureza*, 147-158, 21 (1), Uberlândia, Abril de 2009.

SILVA, V.C.P. *Palmas, a última capital planejada do século XX: uma cidade em busca do tempo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SUZUKI, F. H. *As ocupações dos movimentos de moradia em Palmas e a disputa pelo espaço urbano*. Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Tocantins, 2016.

TEIXEIRA, L.F.C.; FILHO, W. A. O. O ideal e o real. Entrevista a Hugo Segawa. In: *Revista Projeto*, 103-108, n. 146. São Paulo: Projeto Editores Associados Ltda., 1991.

TREVISAN, R. *Cidades Novas*. Tese de Doutorado apresentada à UNB, 2009.

VAINER, C. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 105-119, Petrópolis: Vozes, 2000.

VELASQUES, A.B.A. *A última capital planejada do século XX': o projeto de Palmas e sua condição moderna*. [online]. Disponível em: <<http://www.docomomo.org.br/seminario%208%20pdfs/001.pdf>> (Setembro 23, 2015).