

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

A INFLUÊNCIA DOS VAZIOS URBANOS DE PALMAS-TO NO CUSTO DA CIDADE

João Aparecido Bazolli (UFT)

## **A Influência dos Vazios Urbanos de Palmas - TO no Custo da Cidade.**

### **RESUMO**

A cidade de Palmas, capital do Estado do Tocantins, destaca-se por, embora ser planejada e ter apenas 17 anos de fundação, apresentar problemas de crescimento desordenado, segregação espacial e elevado custo de manutenção. Objetivou-se com este estudo analisar a influência dos vazios urbanos no custo da cidade, considerando a dialética espacial e a infraestrutura física, social e institucional. Por meio de dados secundários, foram realizados levantamentos dos custos de implantação de infra-estrutura, custos de manutenção dos serviços públicos e caracterização dos espaços vazios da cidade, relacionando-os com a densidade populacional das diversas regiões da cidade, considerado os limites urbanos atuais. Concluiu-se que é possível reduzir os efeitos dos vazios urbanos no custo da cidade, tendo como principal medida a contenção da expansão urbana e a redução do perímetro urbano vigente, com a aplicação de medidas eficazes no uso e parcelamento do solo, fundamentadas nas normas e leis vigentes, possibilitando assim tornar a cidade sustentável.

## 1. Introdução

Palmas, capital do Tocantins, embora seja uma cidade planejada e com apenas 17 anos de fundação, apresenta sérios problemas urbanos resultantes do crescimento desordenado, como a segregação espacial decorrente dos vazios urbanos, que influenciam no elevado custo da implantação e manutenção da infra-estrutura urbana e nos serviços públicos.

O crescimento da cidade foi gerado por programas de incentivo do Governo Estadual que atraíram consideráveis fluxos migratórios oriundos das mais diversas regiões do país, seduzidos pelas facilidades na aquisição de lotes, muitos deles doados, situação essa, que insinuava o surgimento de um novo Eldorado. Por essa razão se verificou considerável crescimento populacional, registrado principalmente nos primeiros 10 anos da sua fundação, que foi acompanhado da implantação de infra-estrutura urbana na região central da cidade e do fomento dos meios produtivos. Essas transformações ensejaram notável valorização no setor imobiliário local.

Nesse estudo foram caracterizados os vazios urbanos da cidade de Palmas e analisado a sua influência no custo da cidade, considerando a dialética espacial e a infra-estrutura: física, social e institucional, com base no atual desenho urbano da cidade. A investigação no estudo propôs responder à questão: Qual a influência dos vazios urbanos de Palmas no custo da implantação e manutenção da infra-estrutura e nos serviços públicos na cidade de Palmas?

Especificamente em Palmas, os vazios urbanos são constituídos por glebas e lotes, em regra geral, urbanizados sem edificações, que estão localizados na região central cidade. Essa condição define a forma de crescimento da cidade a partir da existência de loteamentos distantes da região central.

A proposta da temática decorreu da preocupação ensejada pela análise do SIGPalmas<sup>1</sup>, sistema que detecta, por meio de imagens, os inúmeros espaços vazios e a expansão periférica da cidade de Palmas, além de fatores como o acompanhamento das atividades do mercado imobiliário pela ótica da sistemática da elevação artificial do valor da terra, praticada por esse setor, e pela característica da baixa densidade populacional da cidade.

O deslocamento populacional para as áreas periféricas induz a uma expansão urbana por meio de ocupações desordenadas, legais ou ilegais, contribuindo para elevação do custo da cidade. Essa segregação espacial resulta, também, na degradação do meio ambiente natural com a ocupação pela população de áreas de preservação e de risco ambiental.

Ao analisar o mercado imobiliário de Palmas se detecta a retenção de terras com fins especulativos, que por sua vez contribuí para o crescimento descontínuo da mancha urbana, dificultando e encarecendo a implantação ou a manutenção dos serviços públicos nas áreas periféricas, como a pavimentação de ruas e avenidas, redes de águas, esgoto e de energia elétrica, iluminação pública, transporte urbano, escolas, creches, posto policial, praças e estruturas de lazer.

Atualmente, a cidade demonstra, conforme análise prévia, haver considerável retenção fundiária, aliada à expansão urbana fundada, eminentemente, nos vazios urbanos. Firmou-se, pois, um procedimento essencialmente especulativo, a valorização da terra por si só. Essa prática improdutiva induz a valorização exorbitante do solo sendo benéfica apenas ao proprietário da área, em detrimento aos interesses públicos e da comunidade.

A existência de áreas ociosas dentro do perímetro urbano, principalmente na região central, sejam lotes ou glebas, diminui a oferta de terra urbanizada, elevando artificialmente o seu valor, empurrando os mais pobres para áreas periféricas, que na maioria das vezes ocupam áreas constituídas por loteamentos clandestinos, tornando a cidade cada vez mais espraiada, reforçando a segregação sócio-espacial e ampliando os espaços antrópicos no município.

Justificou-se o estudo pela constatação de que a baixa densidade populacional e a vasta área de vazios urbanos na cidade de Palmas são os fatores preponderantes para o custo com a implantação e a manutenção da infra-estrutura na cidade. Conforme dados da Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura Municipal de Palmas, existem na cidade 4.127,81 hectares de espaços vazios, ou seja, 41,28 km<sup>2</sup>, que equivale a 50 % do seu perímetro urbano (GIUG<sup>2</sup>, 2005). A densidade populacional, segundo dados do IBGE (Censo, 2000) é de 55,2 pessoas por hectare, próxima a mínima suportável de 40 pessoas por hectare, muito abaixo da necessária, pois a densidade pode variar, sem caracterizar a superlotação e interferir no ambiente natural, entre 300 e 350 pessoas por hectare. (MASCARÓ, 2001a).

Objetivou-se com o estudo identificar e quantificar os vazios urbanos existentes na cidade de Palmas; analisar as razões e os fatores que determinam a presença e a permanência desses espaços vazios na região central da cidade; levantar os custos de implantação e manutenção da infra-estrutura física, social e institucional; analisar o mercado imobiliário local e finalmente analisar a relação antrópica e o problema ambiental urbano decorrente do crescimento desordenado da cidade.

A metodologia utilizada na realização desse trabalho exploratório de cunho teórico conceitual foi o levantamento censitário e histórico da cidade; o subsídio teórico em bibliografia multidisciplinar (direito, economia, geografia, arquitetura e urbanismo); análise cartográfica da cidade para identificação dos vazios urbanos; levantamento de dados contábeis relacionados à infra-estrutura e serviços urbanos e levantamento de dados socioeconômicos da cidade. Para o estudo comparativo e realização de análise de adensamento da cidade, foram selecionados setores: central e periférico; e analisados os dados e indicadores municipais de densidade demográfica; custo de infra-estrutura; segregação espacial; preço da terra e forma do crescimento urbano.

O estudo detectou que o elevado custo de implantação e de manutenção da infraestrutura e dos serviços públicos na cidade sofre influência direta dos espaços vazios existentes da região central da cidade.

Concluiu-se, devido à importância do fenômeno e suas implicações na dimensão do Planejamento Urbano e na respectiva implementação de políticas públicas municipal, que há necessidade da contenção da expansão urbana, com o adensamento das áreas urbanizadas já existentes, sendo essa recomendação acatada na elaboração do Plano Diretor de Palmas.

O estudo propôs o adensamento das áreas urbanizadas, em face de haver infraestrutura implantada e um reduzido índice de adensamento. A ocupação dos espaços vazios da zona central de Palmas poderá, conforme demonstrou a pesquisa, reduzir substancialmente o custo de manutenção da cidade. Pois, enquanto quadras centrais estão totalmente urbanizadas e vazias, com baixa densidade, a população tem se deslocado para espaços distantes da cidade, denotando assim, a segregação social, principalmente pelo elevado preço da terra praticado na área central da cidade.

A pesquisa contribuiu para a elaboração do plano diretor da cidade e poderá contribuir, também, nas decisões de uso e parcelamento do solo urbano e ações políticas de âmbito municipal, que tenham como conteúdo os aspectos socioeconômicos e ambientais, relacionados ao desenvolvimento urbano local, pois, ficou demonstrada a influência dos espaços vazios no custo da cidade.

## **2. A cidade e os seus elementos constitutivos**

### **2.1. Palmas**

Palmas, capital do Tocantins, fundada no dia 20 de maio de 1989, com área de 2.752 km<sup>2</sup>, localiza-se no centro do Estado do Tocantins, região Norte do Brasil, entre as coordenadas 9° 50' 00" e 10° 30' 00" de latitude Sul e 47° 45' 00" e 48° 30' 00" de longitude Oeste, confrontando-se com os municípios de Monte do Carmo e Porto Nacional, a sul; Porto Nacional, Miracema do Tocantins, a oeste; Lajeado e Aparecida do Rio Negro, a norte; e Novo Acordo e Santa Tereza do Tocantins, leste.

A cidade que conta com 172.176 mil habitantes (SIMBRASIL<sup>3</sup>, 2003), registrou crescimento populacional de 21,20%, entre 1991 a 2000. Segundo dados do IBGE (censo, 2000), aproximadamente 45% das pessoas que fixaram as suas residências em Palmas são de cidades do próprio Estado do Tocantins. Mesmo, com redução da taxa de crescimento populacional após 2000, para 9,58%, (IBGE, 2000), a cidade ainda permaneceu com um elevado índice de crescimento populacional, comparada com a média nacional de 1,64%, (IBGE, 2004). A taxa de urbanização local é de 97,68% (IBGE, 2000), o índice de intensidade de pobreza de 44,64%<sup>4</sup>, a densidade demográfica de 55,2 habitantes por hectare e renda per capita de R\$ 358,05 (SIMBRASIL, 2003).

### **2.2. A agenda 21 no contexto urbano**

A agenda 21<sup>5</sup> (UNCED, 1997), resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que foi realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, e traduz a tensa relação entre a espécie humana e natureza, na sua pretensão de buscar o equilíbrio por meio do crescimento econômico duradouro, tendo como espinha dorsal o desenvolvimento sustentável<sup>6</sup>. A Agenda 21 Brasileira<sup>7</sup> trata da questão dos vazios urbanos<sup>8</sup> enfocando em seu bojo o paradoxo da necessidade de áreas verdes nas cidades, em especial nas zonas densamente ocupadas, por outro lado se preocupa com a otimização do uso da infra-estrutura existente nas cidades, pelo elevado custo da urbanização, ou seja, mostra a necessidade de adensar as regiões já urbanizadas.

### ***2.3. O Arcabouço legal das cidades***

#### ***2.3.1. Constituição Federal e o Estatuto da Cidade***

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a política urbana assumiu um papel relevante, por este diploma legal, trazer pela primeira vez dispositivos específicos sobre a temática.

No capítulo específico, composto pelos artigos 182 e 183, ficou estabelecido que o Plano Diretor é o instrumento técnico legal definidor de cada municipalidade, com o objetivo de orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. Define também o princípio da função social da propriedade<sup>9</sup>, reforça essa questão ao instituir a chamada reforma urbana e a figura jurídica da usucapião especial, que é a aquisição de imóvel pela posse e uso de forma pacífica. (MUKAI, 2001).

Nesta escalada de evolução e com o uso do princípio multidisciplinar no tratamento das questões urbanísticas, em 2001, após exaustiva pressão popular, que durou 11 anos, foi aprovada a Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que ainda se mostra em fase de discussão hermenêutica. Essa lei surgiu como um marco regulador dos preceitos constitucionais que trata da temática urbana e como um novo instrumento para ordenar o crescimento do setor imobiliário, porém, ainda, sem os efetivos resultados práticos, pela dependência da aprovação dos Planos Diretores nas cidades, previsto para 2006/2007.

O diploma legal recente instituiu as ferramentas de Política Urbana, mas segundo Arruda (2001), “O Estatuto da Cidade não vai, por si só, garantir cidades mais justas. A nova lei traz o instrumental cirúrgico, que pode ser bem usado, ou não, de acordo com a habilidade do cirurgião, no caso as municipalidades”. Pretende o instituto primordialmente a contenção do abuso do direito à propriedade, destacando-se a aplicação do IPTU<sup>10</sup> progressivo, combinando com outras medidas como a possibilidade de desapropriação do imóvel em caso de descumprimento da função social da propriedade, a usucapião de imóvel urbano, a outorga onerosa do direito de construir, as operações consorciadas com estabelecimento de parceria entre os setores: público e privado, a transferência do direito de construir, o impacto de vizinhança, a preempção e o direito de superfície<sup>11</sup>.

### **2.3.3. O Plano Diretor Participativo como principal interventor urbanístico**

O Plano Diretor efetivamente criado pela Constituição Federal, de 1988, emergiu da dialética “ocupação do espaço e indissociabilidade entre o urbano e rural”. Conhecido como plano estratégico, por traçar os objetivos e fixar seus prazos, estabelecer as atividades e definir sua execução, e diretor por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 1997).

A cidade atinge finalmente o patamar constitucional em face da lei magna prever a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor e a sua aprovação pela Câmara municipal (LIRA, 1997a).

A questão central em debate no bojo desse novo conjunto de leis urbanísticas é o contradito ao paradigma dominante da propriedade absoluta em relação a sua função social, caracterizada pela propriedade interligada aos interesses comunitários. Esse aspecto remete o debate à titularidade e domínio dos imóveis, que sofrem interferência no seu uso pela ação da comunidade. Dessa maneira, a atitude particular, deve ser cidadã, o que não condiz com a atividade especulativa de retenção de terrenos, resultante nos vazios urbanos nas cidades. Neste sentido Borges (1994a), define: “O titular do domínio tem a obrigação com sua comunidade, ou seja, tem de cumprir na condição de titular do domínio a função social da propriedade”.

### **2.4. A urbanização e a infra-estrutura como instrumento de inclusão social**

O intenso processo de urbanização e metropolização do país nas últimas décadas retratam, por estimativa do IBGE (CENSO, 2000), que 87% da população brasileira será urbana até o ano de 2010, esse indicador no ano de 2000 já atingia 82%.

O urbanismo<sup>12</sup> se desenvolveu devido ao rápido crescimento das cidades impulsionado pela Revolução Industrial, que deslocou a produção de riquezas do campo para a cidade.

A urbanização esta relacionada com a implantação da infra-estrutura, que é um sistema técnico de equipamentos e de serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas. A infra-estrutura na dimensão social objetiva promover condições adequadas de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança, na dimensão econômica, deve oferecer condições à cidade de desenvolvimento das atividades de produção e comercialização de bens e serviços, finalmente, na dimensão institucional, deve possibilitar a gerência da própria cidade, provendo meios ao desenvolvimento das atividades político-administrativas.

A menor taxa dos países latinos americanos em implantação de infra-estrutura é a do Brasil, por esse motivo o eminente risco de colapso neste setor, haja vista que o atual ritmo de crescimento, 2 milhões de pessoas anualmente, exige gastos na ordem de 31 bilhões de reais por ano em transporte, energia e saneamento, e o país aplica somente 15 bilhões de reais, metade do necessário (BANCO MUNDIAL E ABDIB, 2003).

A infra-estrutura urbana que proporciona o bem-estar das pessoas usuárias, também, pela disposição no espaço geográfico, provoca a valorização de uma região em detrimento de outras, pode favorecer determinada atividade, motivos que causam desigualdades entre regiões. A intervenção local normalmente é o resultado de ações políticas, sem consistência técnica, em detrimento ao planejamento estratégico, que normalmente é realizado pela própria administração pública.

### ***2.5. A segregação e a periferização urbana como resultado dos vazios urbanos***

Os vazios urbanos se configuram como toda área, parcelada ou não, localizada em meio à malha urbana, que não possui nenhum tipo de ocupação ou que se encontra subutilizada. (EBNER, 1999a). Em estudo recente foram identificados vários tipos de espaços vazios nas cidades latino-americanas definidos por: prédios e casas abandonadas; edificações subutilizadas e terrenos sem edificações. (CLICHEVSKY, 1999).

O processo de segregação social<sup>13</sup> é entendido pelo mercado de terras, intrinsecamente monopolista, pela decorrência da impossibilidade de produção de terra com urbanização e pela heterogeneidade do tecido das cidades, especialmente o urbano, e pela dinâmica do preço do solo, como o fator preponderante no estabelecimento da apropriação do espaço geográfico da cidade. (CAMPOS FILHO, 2001a).

As cidades, devido à escassez de recursos de investimentos para urbanização e a concentração de renda social, estão sendo divididas por múltiplos limites, que formam uma variedade de padrões de aglomerações. Em grande parte essas divisões são sociais, criadas pelos atos conscientes de seus residentes que detêm o poder. (MARCUSE, 2004a).

As cidades cresceram e não ofereceram melhoria e estrutura à população, que influenciou de maneira negativa na qualidade de vida dos seus habitantes. O desafio é proporcionar ao cidadão, por meio de políticas e gestão eficiente para satisfazer as necessidades humanas mínimas, itens imprescindíveis como: moradia; saneamento básico; segurança e lazer, a partir de intervenções no espaço urbano. (NUNES, 2005).

Devido à escassez de produção de terra com urbanização, os terrenos dotados de infra-estrutura são extremamente valorizados. A tradição latino-brasileira historicamente tem a cultura de investir em renda imobiliária da terra, o que leva à retenção de áreas urbanizadas para especulação imobiliária.

È nesse contexto que são produzidos os vazios urbanos, que estão localizados em regiões urbanizadas das cidades, enquanto parte da população é expulsa para locais distantes. Esses espaços ocupam aproximadamente a metade ou mais do espaço urbano brasileiro, obrigando o cidadão que habita nas cidades a se deslocar pelo menos o dobro da distância que deveria, caso não existissem esses vazios na malha urbana.

Devido essa circunstância o Poder Público municipal dobra os seus investimentos no custeio das redes de serviços públicos, que dependem da extensão da cidade. Para o Poder Público manter a população nas periferias requer do município pesados investimentos na pavimentação e manutenção de ruas e avenidas, na extensão das redes de iluminação pública, água e esgoto sanitário, canalização de água de chuvas e dos córregos, além do sistema de transporte urbano.

Essas distorções do espaço urbano provocada pela especulação imobiliária encarecem, também, a produção das cidades, pela exigência de maior dispêndio das empresas por diversos fatores, entre eles o custeio do trabalhador (CAMPOS FILHO, 2001b).

## ***2.6. O mercado imobiliário e a interferência no preço da terra***

Uns dos tópicos, essencial para o desenvolvimento urbano, é a questão do financiamento público municipal, especificamente neste estudo foi tratada a rubrica das receitas imobiliárias. Em todo o mundo os impostos municipais constituem a maior fonte para financiar as melhorias urbanas. No Brasil, especificamente os tributos relacionados às receitas imobiliárias municipal, representam apenas 0,5% do Produto Interno Bruto, enquanto em outros países, como os Estados Unidos e o Canadá, ascendem para 3% a 4% do PIB. (SMOLKA, 2003a).

A arrecadação e a aplicação dos valores oriundos das fontes tributárias em obras e serviços urbanos resultam na valorização imobiliária. O princípio da *mais valia*<sup>14</sup> especifica que todos os proprietários de imóveis devem arcar com o ônus financeiro da urbanização na exata proporção dos benefícios dela decorrentes. Embora a urbanização resulte em benefícios para toda a comunidade, não deixa de trazer vantagens específicas e diretas, aos proprietários dos imóveis por ela abrangida, observado que os recursos aplicados nas melhorias são provenientes do erário publico, objeto do recolhimento de impostos. (HARADA, 2004).

### **3. Material e Métodos**

#### ***3.1. Discussão da temática***

Este trabalho de caráter exploratório teórico conceitual pode ser considerado como uma contribuição para o estudo sobre os vazios urbanos do perímetro urbano da cidade de Palmas, permitindo a formulação de novas propostas de estudos do gênero, principalmente pela constatação da influência dos espaços vazios no custo da cidade.

Estudo realizado no período de 1979 e 1996, desenvolvido em cidades de médio porte, que objetivou estimar o adensamento urbano e a sua relação com a demanda para nova infra-estrutura, considerando o padrão de moradia mais econômico, detectou que a densidade mais adequada para o meio urbano varia entre 300 e 350 pessoas por hectare e apontou como densidade mínima tolerável de 40 pessoas por hectare. (MASCARÓ, 2001b).

Em Palmas a densidade é de 55,2 pessoas por hectare (SIMBRASIL, 2003), muito próxima à mínima tolerável, caracterizada pela concentração de vazios urbanos na região central da cidade, razão pelo interesse em analisar o fenômeno e relacioná-lo ao elevado custo da implantação e manutenção de infra-estrutura e serviços públicos na cidade. A taxa de urbanização de Palmas é de 97,68% (IBGE, 2000), detecta-se, porém, um potencial para a redução deste indicador, em decorrência da expansão periférica, que ocorreu entre os anos de 2001 a 2006, caso não houver modificação no planejamento municipal, o fenômeno continuará ocorrendo.

#### ***3.2. Metodologia***

Para a realização do estudo definiu-se o problema por meio da formulação da seguinte questão: Qual a influência dos vazios urbanos de Palmas no custo da cidade? Na hipótese formulada foi considerado o elevado custeio para a implantação e manutenção de infra-estrutura e dos serviços públicos na cidade, que são decorrentes da periferização urbana, resultado dos vazios urbanos da região central da cidade, consequência da retenção de áreas para a especulação imobiliária. Portanto, a hipótese formulada para a solução do problema do estudo, foi assim definida: com retenção da expansão urbana e a definição de um perímetro urbano de área menor ao vigente, obrigará a utilização do solo nas áreas centrais, com infra-estrutura implantada, o que coibirá o crescimento desordenado. Medidas que possibilitarão a amenização da segregação social e reduzirão o custo da cidade, confirmado pelo estudo. Para a implementação das medidas é essencial o adensamento das áreas centrais, para tornar cidade sustentável e reduzir os vazios urbanos, apontados como o fator determinante na elevação do custo da cidade.

A metodologia utilizada para a realização desse trabalho exploratório de cunho teórico conceitual foi: levantamento censitário e histórico da cidade; subsídio teórico em bibliografia multidisciplinar (direito, economia, geografia, arquitetura e urbanismo); análise cartográfica da cidade; levantamento de dados contábeis e orçamentários municipais relacionados à infra-estrutura e serviços urbanos e levantamento de dados socioeconômicos da cidade. Para o estudo comparativo e realização de análise de adensamento da cidade, foram selecionados setores: central e periférico; e analisados os dados e indicadores municipais de densidade demográfica; custo de infra-estrutura; segregação espacial; preço da terra e forma do crescimento urbano.

#### **4. Resultados e discussão**

Os objetivos fundamentais do desenvolvimento sustentável são: a conservação de recursos; desenvolvimento do ambiente construído; a qualidade ambiental; equidade social e a participação política. (BLOWERS, 1993). Na dimensão urbana, é necessário observar o ambiente sobre três pontos de vista: o ambiente natural, o ambiente construído e o ambiente socioeconômico. (SRINIVAS, 1997).

Nesse contexto a sustentabilidade urbana, entre outras metas que devem ser estabelecidas, tem o papel essencial de propiciar a proximidade entre a moradia do cidadão e o seu local de trabalho. (GIRARDET, 1996).

A discussão sobre a sustentabilidade encontra na literatura correntes divergentes, onde alguns autores consideram as cidades sustentáveis utópicas, outros por sua vez afirmam a possibilidade de sua existência e fundamentam a tese no controle da expansão urbana com políticas e medidas como: a criação de leis estabelecendo limites de crescimento periférico e o relacionamento das novas ocupações urbanas à disponibilidade de infra-estrutura e instalações públicas; além de outras medidas pertinentes. (BARNETT, 1993a).

Define Barnett (1993b), que cidade sustentável é o local onde a população e os empresários se empenham na melhoria do ambiente natural, construído e cultural, em nível local e regional, objetivando o desenvolvimento sustentável global.

Porém, deve-se ressaltar que há distinções entre os conceitos: desenvolvimento sustentável em cidades e de cidades sustentáveis. O primeiro emerge do processo advindo de compromissos ambientais e sociais com as gerações contemporânea e futura, e o segundo emerge de uma realidade já determinada, na qual ocorre o equilíbrio na relação produção e consumo na cidade, respeitado o ambiente natural proporcionando o equilíbrio da equação: economia, sociedade e ambiente.

Estudos demonstram que a realização do planejamento urbano fundamentado em densidades moderadas ou altas interfere no custo da cidade, alta densidade resulta no menor custo em relação à população beneficiada, ao contrário, a baixa densidade, de residências unifamiliares, dispersa e influencia no custo da cidade de maneira negativa, ou seja, maior custo em relação à população beneficiada. A densidade demográfica média da zona costeira é de 87 hab/km<sup>2</sup>, cinco vezes superior à média nacional, que é de 19,92 hab/km<sup>2</sup>.

Este estudo internalizou a discussão sobre os vazios urbanos de Palmas e a sua influência no custo da cidade, considerando que a baixa densidade demográfica local remete à análise da própria história do crescimento da cidade, totalmente desordenado, com marcante segregação espacial.

A previsão para a ocupação da cidade, no projeto original, era de urbanização de 1.624 hectares, área suficiente para acolher uma população de 120 mil habitantes até o 5º ano da fundação, 200 mil até o 10º ano, podendo chegar no 15º ano em 800 mil, sem causar transtornos de ordem social, com a média de adensamento entre 300 a 350 habitantes por hectare. Mas isso não ocorreu, basta verificar a atual excessiva mancha urbana da cidade com 32 km de dimensão, 4.127,81 hectares de espaços vazios, 2,5 vezes o espaço que seria ocupado, abriga apenas 170 mil habitantes e sua densidade populacional é de 55,2 pessoas por hectare. Situação determinante da baixa densidade nas regiões centrais da cidade, dotadas de infra-estrutura urbana, que confirma o crescimento desordenado e periférico da cidade.

Portanto, fica clara a adoção do modelo latino-americano de crescimento para a cidade de Palmas, que apresenta um alto índice de periferização e a criação de bairros pobres longínquos, sem infra-estrutura qualquer, dificultando a própria administração pública municipal para as extensões das redes de serviços necessários à população.

Detecta-se também que as áreas desocupadas na região central da cidade são compostas por propriedades privadas, mas a maioria por propriedade estatal. Assim, o estado é quem determina a forma do crescimento da cidade, pelos loteamentos implantados de acordo com o seu interesse: político, social e especulativo; basta constatar que em 2002 destinou área que dista 25 quilômetros da cidade, denominado bairro do Taquari, para habitação popular, local ainda sem a infra-estrutura básica necessária, por exemplo, saneamento, e por outro lado licitou e vendeu em 2006, área com quantidade restrita de lotes, na região central da cidade, a preços elevadíssimos, destinados a classe de abastados.

Os fatores apontados são determinantes para a elevação do custo da cidade, no sentido em que, por pressão popular, a municipalidade se obriga a atender aos pedidos de implantação de infra-estrutura, em locais cada vez mais distantes. A relação custo e benefício

da implantação de infra-estrutura em locais distantes, levando-se em conta o número de indivíduos da população atendida e o custo de expansão das redes, é desequilibrado. Porém, nas áreas periféricas, onde os níveis de pobreza, desemprego e dependência dos serviços e equipamentos públicos são elevados, exigem que seja feita a implantação de equipamentos públicos, que em alguns casos, ainda não estão instalados, sequer na área do Plano Básico (SEMINÁRIO PALMAS EM FOCO, 2001).

Conforme demonstra o estudo, a cidade tem uma baixa densidade na área central, região hoje totalmente inacessível, pelos elevados preços dos lotes, praticados pelo setor imobiliário. A densidade se eleva nas áreas mais distantes, por ocupação legal, pela prática de preços mais baixos no mercado de lotes, ou pela ocupação ilegal, que é ocasionada pelas invasões lideradas pelos movimentos sociais.

O projeto da cidade previa a ocupação radial, mas a proposta não perdurou em decorrência da pressão do setor imobiliário e das invasões, como as ocorridas nas quadras 303, 305 e 307 na região norte, onde se concentrou boa parte dessas ocupações por invasão.

Para o entendimento da dinâmica da retenção fundiária se requer uma breve análise do preço do solo, segue um preâmbulo sobre a temática: A valorização de imóveis por melhoria local (implantação de infra-estrutura), gerada por recursos vindo de toda a população (impostos), termina por beneficiar primordialmente os especuladores, que são os proprietários desses imóveis, que via de regra, estão retidos com o objetivo da espera improdutiva da valorização.

O mercado de solo tem oscilações importantes, principalmente quando comparado com a sua prática na Europa e nos países norte-americanos, em relação aos países latino-americanos. Smolka (2003b), mostra em estudo realizado, que o metro quadrado de terrenos na periferia de cidades norte-americanas tem um intervalo de US\$ 28 a US\$ 145, nas cidades alemãs a variação é de US\$ 61 a US\$ 124.

Finalmente se verifica que nas cidades latino-americanas, esta variação vai de US\$ 32 ao surpreendente US\$ 172. Evidente que deve ser considerado que os rendimentos da população nas cidades norte-americanas são de 7 a 10 vezes maiores que os da população latino-americana.

Neste viés, Smolka (2003c), especifica que o cidadão norte-americano com o salário mínimo de aproximadamente US\$ 950 poderia comprar de 7 metros quadrados a 34 metros quadrados, na periferia de Boston (Estados Unidos da América) enquanto na cidade de Palmas, Estado do Tocantins (Brasil), poderia comprar apenas de 0,8 metros quadrados a 4 metros quadrados.

Desta maneira, considerando o salário mínimo brasileiro da época do estudo de US\$ 130, concluiu no estudo realizado que seriam necessários de doze a quinze anos de trabalho, para uma família com renda média de três salários mínimos, possa adquirir um terreno urbanizado padrão de 200 metros quadrados, no Brasil. (SMOLKA, 2003d).

Levando-se em conta o aspecto econômico do mercado de solo, afirma Sposito (2005), que o fator determinante para o acesso a moradia é a capacidade de pagar, não se aplicando a este mercado o conceito econômico da oferta e da procura. O autor é incisivo na dedução que o simples aumento da oferta não é determinante para o problema da acessibilidade da terra, haja vista que o salário da população em geral não possibilita a compra ou aluguel de imóveis.

No Brasil especialmente, até pelo déficit habitacional estar instalado na população de baixa renda, faixa de até três salários mínimos, e devido à manutenção do atual modelo latino-americano de crescimento das cidades, a população de baixa renda, independentemente do aumento de oferta, ficará à margem, sem a possibilidade do acesso a terra, principalmente a urbanizada.

Esse contexto remete para análise dos vazios urbanos, causadores dos elevados preços praticados, no setor imobiliário, que é resultante da retenção fundiária, calcado na reserva de áreas para especulação, tanto pelos loteadores como pelas famílias compradoras dos lotes urbanos. (CARLOS, 1994).

A infra-estrutura e a densidade urbana estão diretamente relacionadas, haja vista o elevado custo para a implantação de equipamentos e de serviços públicos nas localidades. Portanto, o número de pessoas beneficiadas pela implantação de infra-estrutura deve estar proporcionalmente condizente ao investimento realizado pelo gestor público. (ACIOLY e DAVIDSON, 1998).

Não há consenso na literatura sobre um padrão universal de densidade urbana, mas os estudos realizados propõem o uso da chamada “densidade confortável”. O ponto confortável estará no patamar abaixo da superpopulação e não poderá causar impacto ao meio natural. Será considerado otimizado, pois, estará na proporção ideal para absorver o custo da implantação da infra-estrutura sem afetar o bem estar da população diretamente envolvida.

As altas densidades habitacionais são malvistas e combatidas no urbanismo ortodoxo e na teoria do planejamento habitacional, por acreditar que elas levem ao insucesso e dificuldades no arranjo espacial da cidade. Todavia, essa correlação entre altas densidades e problemas é no mínimo incorreta, basta observar as cidades reais. A razão desse entendimento deve-se à confusão entre altas densidades habitacionais e superlotação de moradias, muito

comum nas metrópoles, mas densidades e superlotação devem ser vistas como condições absolutamente distintas. (JACOBS, 2000).

Neste viés Mascaró (1987a), compara dois níveis de densidades, em ambos considera o custo por usuário para cada rede e para cada elemento da infra-estrutura urbana, a primeira com a densidade de 60 habitações/ha, que corresponde a uma densidade confortável, a um custo de US\$ 2.227 por família e a segunda, 15 habitações/ha que corresponde a uma densidade média bruta comum em cidades brasileiras, a um custo de US\$ 4.529 por família. Verifica-se então, que no Brasil, e Palmas não é exceção, o custo da cidade para a implantação de infra-estrutura é superior 49% do padrão ideal, além evidentemente dos recursos escassos dos municípios para que os gestores apliquem neste setor.

Na análise da distribuição da densidade urbana em Palmas, detectou-se que nas proximidades da Praça dos Girassóis, marco zero e maior praça da América Latina, região central, a densidade oscila entre 0,25 a 12 hab/km<sup>2</sup>, tornando-se crescente na direção sul da cidade, oscilando entre 40 a 71 hab/km<sup>2</sup>.

Outro aspecto importante na análise local foi à confirmação, por meio do Cadastro Multifinalitário, que o extremo sul e o extremo norte da cidade são caracterizados pela concentração de população de baixa renda.

Verifica-se que os preços dos lotes residenciais no mercado imobiliário, por exemplo, na quadra ARSE 41, região sul a 2576 metros do marco zero, densidade 10,85 hab/Km<sup>2</sup>, são oferecidos ao preço de R\$ 125,00 a 133,00 o m<sup>2</sup>, acima do poder aquisitivo da maioria da população e inacessíveis à população integrante do déficit habitacional local, com faixa de renda de até três salários mínimos.

Neste contexto, observa-se que a densidade demográfica na cidade de Palmas é baixa, no mapa temático denominado plano diretor que abrange a região central, destaca-se a variação de ocupação nas quadras centrais conforme a amostra: quadra (ARSE 21) 204 Sul, localizada a 1196 metros do centro, com densidade de 3,46 hab/km<sup>2</sup>; a quadra (ARSE 14) 110 Sul, localizada a 2024 metros do centro, com densidade de 7,05 hab/km<sup>2</sup>, a quadra (ARSO 41) 403 Sul, localizada a 2576 metros do centro, com densidade de 30,46 hab/km<sup>2</sup>; a quadra (ARSE 51) 504 Sul, localizada a 2944 metros do centro, com densidade de 24,23 hab/km<sup>2</sup>; a quadra (ARSO 52) 505 Sul, localizada a 3312 metros do centro, com densidade de 0,08 hab/km<sup>2</sup>; a quadra (ARSE 61) 604 Sul, localizada a 3404 metros do centro, com densidade de 23,16 hab/km<sup>2</sup>; a quadra (ARSO 61) 603 Sul, localizada a 3864 metros do centro, com a densidade de 12,18 hab/km<sup>2</sup>.

Observa-se que não há homogeneidade na ocupação do espaço urbano, nota-se assim que entre 1196 metros a 3864 metros do centro, a densidade, sofre grandes oscilações, não sendo considerado ainda os espaços vazios centrais dotados de infra-estrutura completa, como a quadra (ARSO 51) 503 Sul, localizada a 3220 metros do centro, que não foi ocupada.

Na região periférica destaca-se que o setor Taquaralto, primeira etapa, localizado a 15916 metros do centro, tem a densidade de 70,61 hab/km<sup>2</sup> e a quadra (ARNO 44) 409 Norte, localizada a 3128 metros do centro, tem a densidade de 53,40 hab/km<sup>2</sup>, já o setor residencial Maria Rosa, localizado a 16744 metros do centro, tem a densidade de 1,50 hab/km<sup>2</sup>.

Constata-se assim, que a periferização ocasiona situações extremamente problemáticas, como a de suprir de infra-estrutura uma região distante do centro com um número muito pequeno de moradores.

A cidade, considerando a necessidade da ocupação dos espaços vazios centrais, apresenta o modelo de crescimento radial, arcaico, centro-periferia, oscilando a densidade do centro-sul 40 hab/ km<sup>2</sup> ao setor Taquaralto, extremo sul, de 70,61 hab/ km<sup>2</sup>.

A teoria da periferização consiste no estudo do processo de urbanização latino-americano a partir das questões ligadas à pobreza, com a demarcação das ações governamentais de cunho paternalista e assistencialista aos setores periféricos (VILLAÇA, 1998).

No que tange a relação do custo da cidade se verificou que entre 2002 a 2005, Palmas liquidou na sua contabilidade o valor de R\$ 173.632.951,89, relacionado à implantação e manutenção de infra-estrutura básica, o que estabelece uma média de R\$ 42.931.493,53 anuais. A média de arrecadação, no mesmo período, especificamente as que envolvem as receitas imobiliárias, computando-se as rubricas IPTU, ITBI, Taxa de Remoção de lixo, Taxa de Limpeza pública, Taxa de habite-se, Taxa de Iluminação pública e contribuição de melhoria, fez a média de R\$ 4.924.000,00, em torno de 11,5% do valor gasto, considerando-se o alto índice de inadimplência nesta rubrica, em média 36%, o que inviabiliza a manutenção da cidade.

Para obter sistemas econômicos viáveis, os municípios devem fazer investimentos significativos em pavimentação e drenagem, que representem entre 55% a 60% do custo total das redes. A densidade média urbana brasileira de 19,92 habitantes/km<sup>2</sup> provoca um custo unitário para implantação de infra-estrutura completa na ordem de 1000 dólares, por pessoa. (MASCARÓ, 1987b). Esse valor é relevante quando comparado com a realidade e fatores socioeconômicos locais, como: a renda per capita de R\$ 358,05; o índice de intensidade de pobreza de 44,64% e a densidade demográfica de 55,2 habitantes por hectare.

## 5. Conclusão

Em circunstâncias do crescimento de 2 milhões de pessoas por ano no Brasil, que gera um custo de 2 bilhões de dólares em infra-estrutura, levando-se em conta o déficit de infra-estrutura já existente, pode-se afirmar que o país não dispõe de quantia necessária para a solução dos problemas detectados na maioria das cidades, produzindo então a redução da qualidade de vida da população. Por isso as prefeituras devem realizar estudos no sentido de reduzir esses custos, e o caminho no caso de Palmas, demonstrado neste estudo, é o adensamento da área central e a redução do perímetro urbano vigente (32 Km de extensão), conforme sugestão acatada pelo Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo, encaminhado para a aprovação no legislativo.

Constata-se com o estudo que a região central da cidade tem densidade extremamente baixa; a ocupação da cidade tem sido desordenada; o modelo de gestão usado ocasionou a periferação; há vazios urbanos em excesso na cidade, que resulta na especulação imobiliária; os vazios urbanos são causadores do elevado custo para cidade na implantação e manutenção da infra-estrutura e serviços públicos, por razão da cidade se encontrar espalhada e com um elevado índice de periferação, ocasionado pela escassez de terra urbanizada, não acessível à população, localizada na região central da cidade.

Portanto, levando-se em consideração que a densidade média próxima ao ideal é de 330 hab/ha, cabe priorizar imediatamente o adensamento da região central de Palmas.

Agregando os fatores citados, acrescenta-se que a expansão desnecessária da cidade provoca redução da qualidade de vida da população, a perda de impostos pela prefeitura pelo motivo da mesma, após implantar os serviços públicos, não realizar o cadastro municipal, por motivo das ocupações normalmente ocorrerem de maneira clandestina.

Assim, na elaboração do Plano Diretor foi sugerida a criação de espaços destinados à habitação popular, que possibilitará a inclusão social e melhor qualidade de vida aos munícipes, neste sentido haveria significativa redução da segregação social.

Conclui-se, portanto, com o estudo que a retenção da expansão urbana e a diminuição do perímetro urbano vigente são medidas de racionalização de custos da cidade, devido à baixa densidade atual na região central da cidade, devido aos vazios urbanos.

Verifica-se, também, que a expansão urbana desnecessária e com interesses apenas político, provoca custos adicionais ao erário municipal, pela implantação e manutenção de infra-estrutura básica, em locais distantes, a um custo estimado na ordem de 4 milhões de reais, relativo à implantação de uma quadra padrão (exemplo ARSE 132).

## 6. Referências Bibliográficas

- ACIOLY JR, Cláudio & DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana**. Um Instrumento de Planejamento e Gestão Urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- ARRUDA, Inácio. **Estatuto da Cidade: E Agora?** - São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BARNET, J. **Sustainable Development: How to Make It Work**. Architectural Record, 1993. Disponível em ([http://habitare.infohab.org.br/publicacoes\\_relacionadas.aspx](http://habitare.infohab.org.br/publicacoes_relacionadas.aspx)). Acesso em 30/07/2006.
- BLOWERS, A. **Planning for a sustainable environment**. Londres: Earthscan, 1993.
- BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2001.
- \_\_\_\_\_. **A (RE)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.
- CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de & ARANTES, Paulo Tadeu Leite. **Introdução ao Estudo do Urbanismo**. Minas Gerais: Universidade Federal de Viçosa, 1996.
- CLICHEVSKY, Nora. **Vazios urbanos nas cidades latino-americanas: situação atual e propostas para sua utilização**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 1999.
- EBNER, Iris de Almeida. **A cidade e seus vazios: Investigação proposta para os vazios de Campo Grande**. Campo Grande: UFMS, 1999.
- GIRARDET, H. **The Gaia Atlas of Cities: New Directions for Sustainable Urban Living**. Londres: Gaia Books, 1996.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Urbanístico: Estatuto da Cidade: Plano Diretor Estratégico**. São Paulo: NDJ, 2004.
- JACOBS, J. **Morte e vida das grandes cidades americanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MASCARÓ, J.L. **Desenho Urbano e Custos de Urbanização**. Rio de Janeiro: Vitruvius Arquitetos, 2001. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp102.asp>>
- MASCARÓ, J.L. e MASCARÓ, Lucia. **Densidades, ambiência e infra-estrutura urbana**. Brasília: MHU/ SAM, 1987. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp102.asp>>
- MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; Guetos, não: A segregação e o Estado**. São Paulo: Espaços & Debates – v. 24 n. 45 – NERU, 2004.
- MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade; anotações à Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- NUNES, Marcelo. **Mapeamento da Exclusão/Inclusão Social para Cidades Médias: um Diagnóstico de Marília – SP**. FCT/UNESP: Presidente Prudente, 2005. (Monografia de Bacharelado – CD-Rom)
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SMOLKA, Martin. **Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra**. Artículo publicado em Land Lines, Enero 2003, Volume 15, número 1.
- SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2005.
- SRINIVAS, H. **Networking for Urban Environments**. UEMRI Japan, 1997. Disponível em: <<http://www.soc.titech.ac.jp/>>.
- UNCED – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Agenda 21**. 2ª ed., Brasília: Senado Federal, 1997.
- VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

## 7. Notas

---

<sup>1</sup> SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, por meio da Gerência de Informações no projeto SIGPalmas vem trabalhando na implantação de um sistema de informações georeferenciadas, em substituição aos métodos tradicionais de levantamento, organização e utilização das informações existentes, com o objetivo de otimizar o planejamento e o gerenciamento da cidade. Num primeiro momento, o SIGPalmas vem disponibilizar à população parte de sua produção: imagens satélites, fotos aéreas e mapas do município de Palmas, visando estabelecer mais um canal para a troca de informações, sugestões e disseminação de conhecimentos. Essa ferramenta está disponibilizada na Internet por meio do portal da Prefeitura de Palmas <(http://www.palmas.to.gov.br/SEDUH/sigpalmas)>.

<sup>2</sup> Gerência de Informações Urbanísticas Georeferenciadas da prefeitura de Palmas.

<sup>3</sup> SIMBRASIL - Sistema de Informações Sócio Econômicas dos Municípios Brasileiros que contém informações sobre as principais cadeias produtivas, segundo critérios locais, que compreendem a territorialização por microrregiões e municípios e indicadores para avaliação preliminar do potencial de competitividade nacional e internacional. O sistema também apresenta painéis que contemplam informações de natureza sócio-econômicas e relacionadas ao desenvolvimento urbano. Esse sistema foi desenvolvido pela Caixa Econômica Federal em cooperação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação de Desenvolvimento da UFPE (FADE), em 2003.

<sup>4</sup> Dado de referência do ano de 2000, resultado de análise realizada no período de 1991 a 2000 (SIMBRASIL).

<sup>5</sup> “Resgata-se o termo ‘agenda’ no seu sentido de intenções, desígnio, desejo de mudanças para um modelo de civilização em que predominasse o equilíbrio ambiental e a justiça social entre as nações” (CPDS, 2002)”.

<sup>6</sup> "Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades" (RELATÓRIO BRUNDTLANDT, 1987).

<sup>7</sup> A Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia ativa e da cidadania participativa no País.

<sup>8</sup> “Pode-se considerar vazios urbanos toda área parcelada ou não, localizada em meio à malha urbana, que não possui nenhum tipo de ocupação ou que se encontra subutilizada” (EBNER, 1999b).

---

<sup>9</sup> "La función social es ni más ni menos que el reconocimiento de todo o titular del dominio, de que por ser um miembro de la comunidad tiene derechos y obligaciones com relación a los demás miembros de ella, de manera que si él ha podido elegir a ser titular del dominio, tiene la obligación de cumplir com el derecho de los demás sujetos, que consiste en no realizar acto alguno que pueda impedir u obstaculizar el bien de dichos sujetos, o sea, la comunidad" (BORGES, 1994b).

<sup>10</sup> É o Imposto Predial e Territorial Urbano que todo cidadão que tiver um imóvel predial ou territorial no perímetro urbano do município deve pagar. O IPTU é lançado com base na Planta de Valores Genéricos (PVG). A Planta de Valores Genéricos tem a finalidade de atualizar os valores do metro quadrado de terrenos e de construção o mais próximo dos valores praticados pelo mercado imobiliário.

<sup>11</sup> "A cidade de Frankfurt-am-Main, no começo do século XIX, abandonou a prática funesta da venda de extensas glebas às empresas de construção e outros especuladores, prática essa ensejadora do nefasto tráfico de imóveis, que recebiam o condenável tratamento de simples mercadorias. Adotou-se na cidade a política de não mais se vender terrenos destinados à construção de moradias. As comunas e os Estados reservaram para si a propriedade de tais terrenos, concedendo, por determinado número de anos, que variavam de 50 a 100 anos, o direito de superfície a associações de entidades públicas. Essas entidades por sua vez ficavam obrigadas a pagar uma renda anual e a construir casas de um tipo específico, entregando-as a terceiros mediante a locação a preços preestabelecidos, conforme regras previamente estabelecidas" (LIRA, 1997b).

<sup>12</sup> A teoria Geral do Urbanismo foi criada por Ildefonso Cerda, século XIX, definida como "a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade, buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada" (MUKAI, 1988, apud Leopoldo Mazzaroli in I piani regolatori urbanistici).

"O termo urbanismo tem raiz no vocábulo latino urbe que significa cidade. O urbanismo seria o estudo da cidade. Do ponto de vista sociológico, o urbanismo designa uma condição de vida. Refere-se aos aspectos de comportamento da vida urbana – aos 'estilos de vida' típicos das cidades".(CARVALHO, 1996).

<sup>13</sup> Segregação e o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área espacial definida, em um gueto. É o processo de formação e de manutenção de um gueto. (MARCUSE, 2004b).

<sup>14</sup> "O espaço não é apenas o local de produção, consumo e troca, mas também alia a estes um quarto domínio de relações sociais: o da produção de riqueza ou da mais valia. Mais valia é a recuperação de parte, com base na totalidade dos incrementos do valor da terra atribuído aos esforços da comunidade convertidos em arrecadação publica pela via fiscal, das despesas com a urbanização para devolver diretamente em benefício dos ocupantes da comunidade em geral". (SMOLKA e FURTADO, 2001).