

| 990 | O PASSADO E O PRESENTE NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM PALMAS

Camila de Queiroz Pimentel, Luiz Gomes de Melo Junior

Resumo

Este artigo apresenta uma análise dos programas habitacionais efetivados a partir do ano de 2008 na cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins, principalmente na implantação e execução do Programa Minha Casa Minha vida, com ênfase na identificação da sua contribuição para a melhoria da qualidade de vida da população. Busca identificar a maneira como a verticalização interfere no processo de ordenamento territorial e da construção da paisagem urbana de Palmas. Aborda a influência da gestão pública na promoção da especulação imobiliária no processo de ocupação e construção da atual Região Central de Palmas, simultaneamente ao assentamento da população de menor renda em regiões mais afastadas, confirmando a vocação econômica que a terra urbana e a moradia representam, mesmo numa cidade planejada.

Palavras-chave: Palmas, programa Minha Casa Minha Vida, verticalização, segregação.

1. A dialética da moradia enquanto política no Brasil

O Brasil tem vivido nas últimas décadas a busca pela democratização dos processos políticos e da participação popular no âmbito das políticas públicas e do acesso do cidadão aos serviços, ao trabalho, ao crédito, à renda. A descentralização das ações do poder público no que tange à definição de demandas e ações prioritárias vem modificando a sistemática de distribuição de recursos em todas as regiões brasileiras, demandando por parte dos gestores e suas equipes, maior eficácia no acompanhamento da situação socioeconômica do seu município ou região, sob pena de sofrerem redução no montante de investimentos percebidos.

No lado social, isto representa um ganho, pois, aliado ao maior controle público e social das ações políticas implementadas em cada região, a sociedade ganha poder de participação e, se bem organizada, grande força na influência sobre os processos decisórios. Por outro lado, politicamente o país ainda necessita de desenvolvimento, seja no aspecto da competência dos gestores e de seu compromisso com as atribuições do seu cargo, seja pela falta de politização da própria sociedade que ainda não demonstra a capacidade de articulação necessária para recorrer aos seus direitos e exigir com clareza e visão estratégica, as melhorias das quais de fato precisa.

Diante disto, apesar de todo aparato técnico e jurídico que trata da organização formal do Estado brasileiro, as fragilidades ainda são bastante óbvias e vão, desde a falta de

preparo da população e dos gestores para lidar com a coisa pública, até a corrupção que assola o cenário político brasileiro e dificulta o acesso de quem realmente precisa aos serviços básicos de qualidade como saúde, educação, trabalho formal com salário digno e moradia adequada.

É possível dizer que a jovem democracia brasileira ainda tenta se firmar e é constantemente reinventada, frente aos cenários de autoritarismo, centralização do poder e instabilidade econômica pela qual o país passou nas décadas anteriores. A reversão disto e a recente ênfase dada aos processos participativos – que têm por objetivo a consulta popular para inclusão de demandas prioritárias locais – ainda não puderam ser de fato percebidas nas ações concretas dos gestores a ponto de modificar a realidade nacional. Sobretudo após a criação do Ministério das Cidades (2001) e da implementação do Estatuto da Cidade (2003), a descentralização das decisões políticas acerca do planejamento para o investimento em infraestrutura urbana e melhoria das condições de vida nas cidades vem sendo tratada com foco no planejamento. Mas qual planejamento?

No âmbito dos municípios, a dificuldade institucional relacionada às questões do planejamento de ações e destinação de recursos é comumente ligada à falta de quadros técnicos adequados e capacitados. O resultado é a continuidade da desigualdade social e a implantação de programas restritos, isto é, que não atendem de fato a toda a população e consolidam a segregação social no país.

A situação do planejamento habitacional está diretamente vinculada a esta realidade. Apesar da existência de uma Política Nacional de Habitação (PNH) e de todo o aparato legal criado nos últimos anos para regular e fomentar a construção e distribuição igualitária de moradia de qualidade, a precariedade institucional existente sobretudo nos pequenos municípios ainda dificulta que esta seja de fato um bem de acesso universal.

Este artigo propõe uma breve discussão sobre a implementação dos programas de habitação brasileiros, com ênfase na cidade de Palmas, capital do estado do Tocantins. O trabalho é parte de pesquisa em desenvolvimento no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Tocantins que analisa a constituição do espaço urbano por meio da construção e/ou investimentos na consolidação de espaços construídos. Para tanto, inicialmente trazemos um levantamento dos programas de habitação implantados na cidade a partir de 2008, com ênfase na identificação da sua contribuição para a melhoria da qualidade de vida da população.

O foco está na aplicação do Programa Minha Casa Minha Vida, por representar o rebatimento da PNH nos municípios. A nossa motivação está na necessidade de se analisar a contribuição do programa que tem sido defendido pelo Governo Federal como a principal fonte de oferta de moradia para as classes baixa e média. O texto apresenta resultados parciais da pesquisa, que nos permitem perceber alguns aspectos importantes na consolidação do espaço urbano da capital mais jovem do país por meio da habitação.

2. Um pouco do (breve) passado

O modo como a moradia é inserida no planejamento da cidade e a forma como ela é ofertada à população são aspectos importantes na definição das políticas públicas. É a partir da necessidade de moradia que a cidade pós-industrial está estruturada, tendo os demais serviços ao seu complemento. Assim, a integração entre as diversas políticas de desenvolvimento urbano, em especial da Política de Habitação, é de fundamental importância para definir o grau de acessibilidade a esse bem (moradia) por todas as faixas de renda. Entretanto, a falta de conhecimento técnico que citamos anteriormente pode e muitas vezes conduz à tomada de decisões sem o devido planejamento. A consequência é a formação de uma cidade menos justa que tende a segregar socialmente seus moradores.

A cidade de Palmas, projetada para abrigar a sede do governo estadual do Tocantins (criado em 1988) e construída a partir de 1989 tem acumulado algumas características no seu processo de ocupação, bastante semelhantes a cidades com processo de urbanização mais antigo e com práticas de distribuição do espaço já questionadas por estudiosos da área.

Estudos (Amaral et. al., 2006; Melo Junior, 2008; Amaral, 2009) já apontam algumas dessas práticas que transformaram a ocupação de Palmas em algo bastante semelhante à de outras cidades planejadas (especialmente Brasília) e mesmo a cidades de ocupação espontânea. Em todos eles, a moradia é colocada no centro da questão, como definidora dessa ocupação e dos problemas consequentes dela.

Desde 1990, quando a construção de Palmas ganhou destaque no país e ela passou a ser vista como lugar de grande oferta de oportunidades de trabalho, a moradia desempenha papel fundamental na consolidação do espaço dessa cidade. Ora, a ênfase dada no seu projeto urbanístico à função residencial é clara e defendida pelos urbanistas

responsáveis por este quando do desenho das quadras residenciais como delimitadoras das vias principais de circulação e a partir das quais todas as demais seriam estruturadas.

Entretanto, os estudos citados acima evidenciam claramente que o planejamento original da cidade foi descaracterizado. É aí que a intervenção do Estado ganha maior relevância. Segundo Somekh (1997: 29), citando Santos (1985), as ações mais importantes na organização das funções urbanas são assumidas pelo Estado, ao passo que as menos relevantes são deixadas para a “espontaneidade do mercado”. O caso de Palmas apresenta as dificuldades naturais de implantação de uma cidade que surgiu do nada, mas sobretudo, são destacados aspectos que demonstram privilégios dados a terceiros com o objetivo de criar estoques de terras para fins de especulação imobiliária. Ou seja, o Estado permitiu que o mercado estabelecesse, dentro da sua “espontaneidade”, os mecanismos de distribuição do espaço urbano com base em critérios econômicos, remetendo à perspectiva marxista estruturalista defendida por Castells (1972), na qual a cidade é vista como produto do Estado e da economia unicamente, descartando-se os aspectos sociais, culturais e o cenário de luta e interesses políticos defendido por Lefebvre (SOMEKH, *op. cit.*: 31).

O resultado é visível na atual condição urbana de Palmas. A cidade apresenta em sua área central, conhecida como Plano Diretor (correspondente à área que compõe o projeto urbanístico original da capital, capaz de abrigar até 1,2 milhão de habitantes, à qual chamaremos de Região Central), uma densidade demográfica menor do que a percebida nos bairros que compõem a sua periferia. Estes últimos, por sua vez, representam uma contradição no quesito habitacional da cidade. Previstos no projeto urbanístico como área de expansão urbana (sua ocupação deveria ocorrer após 75% de utilização da região central), atualmente conhecidos como Região Sul de Palmas ou Palmas Sul, os bairros Taquaralto, Aurenys e adjacências (Figura 01), tiveram lotes destinados especificamente aos operários da construção civil ao mesmo tempo em que se iniciava a construção da região central, cuja origem está no centro simbólico, marcado pelo cruzamento das avenidas principais (Avenidas JK e Teotônio Segurado), onde localiza-se a sede do governo do estado. A distância entre as duas áreas é de aproximadamente 15 km. Segundo Gouvêa (1995), a situação não representaria um problema se houvesse um sistema de transportes adequado, o que não era o caso.

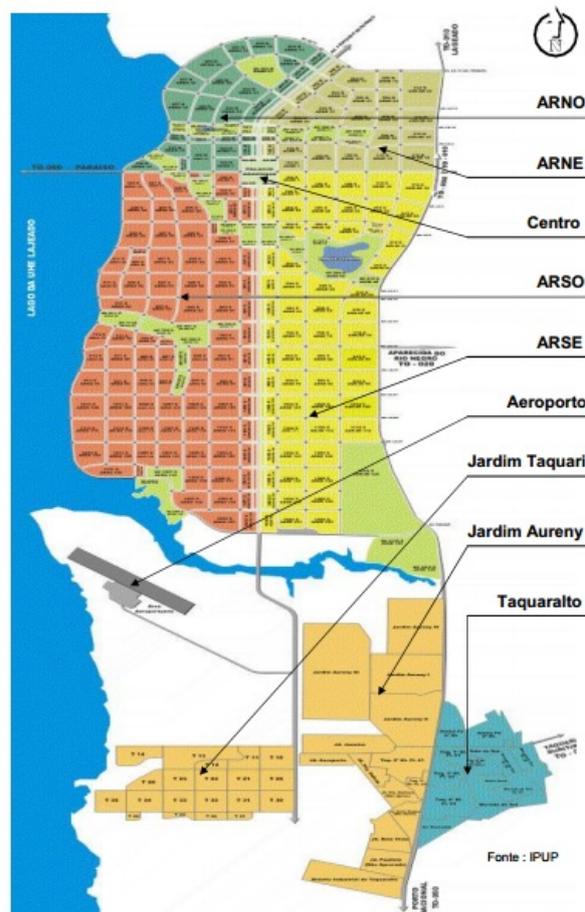


Fig 01 – Mapa do plano urbanístico e da área de expansão sul de Palmas.

Fonte: VASCONCELLOS, Rodrigo Botelho de Holanda. Disponível em: http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1970.

Entre 1989 e 2008, o processo de especulação imobiliária envolvendo glebas residenciais foi claro e promoveu a consolidação de uma malha urbana descontínua, uma região central com baixa densidade habitacional e demográfica (estimada em 61.9 hab/km², segundo o censo 2000, enquanto o previsto no plano urbanístico é de 300 hab/km²) e com alto custo de manutenção.

No mesmo período, segundo os estudos já realizados, os programas habitacionais efetivados em Palmas, todos realizados com parceria entre o governo municipal e os governos estadual e/ou federal, trataram de incrementar a periferia, mesmo estando esta desarticulada fisicamente da Região Central e precariamente infraestruturada. Concluiu-se que a ação do Estado em Palmas pautou-se na criação de mecanismos de exploração da terra e da moradia com base nas rendas fundiárias, agiu em prol da criação de um capital especulativo, onde a terra foi transformada em mercadoria e, assim sendo, não esteve acessível a todos.

É curioso que, segundo os levantamentos realizados até 2008, os bairros da Região Sul de Palmas concentravam cerca de 52% da sua população, estimada então em cerca de 180 mil pessoas, segundo dados do censo do IBGE¹ de 2000 (MELO JUNIOR, 2008). Somente em 2007, com a revisão da Lei do Plano Diretor, a Região Sul passou a ser considerada integrante da área urbana de Palmas apesar de terem sido alvos da maioria dos programas de Habitação de Interesse Social (HIS) efetivados em Palmas. Um processo contraditório, mas bastante condizente com a realidade das demais cidades brasileiras.

É possível relacionar alguns pontos de similaridade no produto habitacional concretizado até 2008, apesar de terem ocorrido sob distintas abordagens e com diferentes escopos. Um aspecto importante é a uniformidade tipológica das unidades construídas. Para as faixas de renda de até três salários mínimos, predominou a construção de unidades com a mesma linguagem, normalmente casas isoladas em lotes com área de cerca de 200 m² e área construída em torno dos 40 m², sem considerar a quantidade de membros de cada família e aspectos relativos ao conforto térmico (a temperatura em Palmas alcança máximas superiores a 40° C na época seca - entre junho e setembro - com mínimas na casa dos 25° C). Este aspecto não representa novidade, já que esta é uma prática do mercado em todas as regiões do Brasil, como resposta à busca pelo barateamento à custa da redução da qualidade dos imóveis ofertados.

Em várias regiões da cidade, inclusive em algumas quadras centrais, ocorreram vários processos de invasão de lotes baldios. Verdadeiras glebas foram ocupadas, com o intuito de posterior regularização, sem respeitar os limites de índices urbanísticos e promovendo um processo de ocupação espontânea naquelas regiões. O caso mais expressivo é o das quadras que compõem a Vila União, próximas ao centro simbólico de Palmas, alvo de um processo de invasão de uma gleba particular estimulado pelo próprio governo do estado, ainda na década de 1990. A área havia sido doada pelo governo a empreiteiros como pagamento pela execução de serviços de infraestrutura e foi, após a invasão, alvo de programas habitacionais nos mesmos moldes dos demais, sem promover a integração entre esta e as demais áreas da cidade.

Mas a principal questão está na distribuição do solo urbano e no já citado incremento da periferia. Este aspecto é marcante pois numa cidade com a ocorrência de grandes áreas disponíveis para construção, algumas experiências consolidaram o sentido de segregação com base nas rendas fundiárias. Em 2003, o governo estadual promoveu o

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

microparcelamento de uma área vazia, na Região Sul, com a finalidade de construir ali as moradias oriundas de programas de HIS (chamado de Taquari). A iniciativa não encontra embasamento lógico, tendo em vista os altos custos de implantação e manutenção do lugar. Chegou-se a propor a sua demolição quando da revisão do Plano Diretor em 2007, o que não ocorreu.

Pouco antes, em 2001, outra gleba naquelas imediações havia sido microparcelada pela prefeitura para a construção de quase mil moradias no âmbito do programa HBB (Habitar Brasil BID), no regime de mutirão. Ao fim de quase três anos, a experiência foi considerada mal sucedida e os serviços foram finalizados após a contratação de empresa privada, com o auxílio do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Este mesmo movimento popular conseguiu apoio dos governos municipal e estadual para construir a única quadra da Região Central de Palmas que foi destinada para baixa renda. A quadra 1306 Sul recebeu investimentos do Crédito Solidário e da Resolução 460, além de recursos do Cheque-moradia (programa estadual de doação de recursos nominalmente às famílias para reforma ou ampliação das suas casas).

No geral, a destinação da terra urbana continuou sendo um problema de ordem social em Palmas. Nenhum programa habitacional conseguiu evitar o surgimento de áreas irregulares e poucas destas tiveram sua situação revertida de forma definitiva. Ainda hoje as franjas de alguns desses loteamentos promovidos pelo governo são ocupados por famílias que não tiveram acesso a moradia na área central ou por meio dos programas de moradia efetivados na cidade. Enquanto isso, as quadras centrais são alvo de forte processo de especulação imobiliária, percebido sobretudo a partir de 2009, quando o mercado de apartamentos ganhou força na cidade em virtude do Programa Minha Casa Minha Vida.

3. A nova oferta de moradias

A partir do momento em que a habitação deixa de ser amplamente promovida, ou seja, em que ela passa a ser parte de um sistema fragmentado, sem complementaridade com outras políticas públicas, surge a segregação. Para Sposito (2005) e Davis (2006), a segregação urbana ocorrida nos países de capitalismo tardio, como é o caso do Brasil, tem como base a diferenciação social promovida pelo sistema econômico. Nas nossas cidades ela pode ser percebida por meio das distintas tipologias habitacionais, além da qualidade da infraestrutura dos bairros.

Em Palmas, o fenômeno da “periferização” e todos os mecanismos de acúmulo de terras por particulares, determinaram o surgimento dos grandes vazios urbanos centrais que dificultou a implantação e manutenção da infraestrutura da cidade, a qual se torna praticamente inviável. Isto fez com que o mercado imobiliário voltado para edifícios residenciais multifamiliares (verticalizados) fosse fomentado de tal forma que alguns lotes residenciais unifamiliares obtivessem a autorização do poder público para se tornar multifamiliares, havendo alteração na lei do uso do solo e coeficiente de aproveitamento das áreas.

A partir de 2009, esta realidade vem modificando a paisagem urbana em Palmas. A construção de edifícios multifamiliares tem sido responsável pelo aumento da oferta de unidades de apartamentos em construções verticalizadas localizadas na Região Central. Destinados sobretudo para a classe média, os novos empreendimentos que surgiram em Palmas desde então vem mudando não apenas a paisagem, mas introduzindo uma novidade no modo de morar na capital do Tocantins.

Até então, a maioria dos raros exemplares de edifícios multifamiliares verticais construídos em Palmas eram originários do PAR (Programa de Arrendamento Residencial). Com tipologia semelhante (apartamentos de dois quartos, executados em alvenaria estrutural e com quatro pavimentos, incluindo o térreo - ocupado por apartamentos), os edifícios foram executados em áreas acessíveis na cidade, porém ainda resguardando-se as quadras mais próximas da Avenida JK e outras áreas com tendência à alta renda em função das características do seu entorno (Figura 02). Esta relação de distância à JK é importante, pois, relativamente à ocupação residencial, a renda do cidadão de Palmas diminui à medida que aumenta a distância daquela avenida (MELO JUNIOR, 2008). Este aspecto é importante para demonstrar que a cidade, apesar do seu pouco tempo de existência, já apresenta uma noção clara de distinção social do espaço baseado na capacidade de gerar lucro de uma determinada área (Renda Diferencial).

Segundo Gouvêa (1995), a Renda Diferencial se manifesta na forma de um lucro suplementar obtido da terra por meio das condições locais, mas também técnicas e materiais, com base nas desigualdades da produtividade no trabalho, dando importância às condições naturais do processo de produção. Nesse sentido, a utilização da moradia popular como meio de segregação é evidente em Palmas, pois, sendo a moradia a função principal de uma cidade e a partir da qual estruturam-se os demais serviços, suas características (e do seu entorno) influenciam diretamente na caracterização social do espaço.



Fig 02 – Esq.: Edifício da área Central de Palmas. Dir.: Conjunto Habitacional Vila do Sol - sobrados geminados .

Fonte: <http://www.abocadopovo.com.br>. E Wikimapia.

Em análise empírica realizada nesta etapa da pesquisa em curso, percebeu-se que os edifícios residenciais erguidos na região central de Palmas, em sua maioria, atendem às famílias de classe média e média alta, o que demonstra a tendência à manutenção da forma atual de distribuição do solo urbano, baseado nas rendas fundiárias e, portanto, sem beneficiar as famílias de baixa renda.

A mudança de foco ocorrida a partir de 2009 tem uma causa bastante evidente: o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo governo federal. O programa previa em seu primeiro escopo, a aplicação de recursos para fomentar a aquisição de novas moradias por famílias com renda bruta total inferior a R\$ 5.000,00, priorizando aquelas que percebem até R\$ 1.600,00 mensais. Atualmente, o programa permite acesso de todas as faixas de renda, com condições diferenciadas em função da capacidade de endividamento de cada uma. A Portaria 140, de 05/03/2010, do Ministério das Cidades estabelece as diretrizes de seleção dos beneficiários do programa para municípios com até cinquenta mil habitantes. Segundo dados disponibilizados pela prefeitura, em Palmas pelo menos dois desses critérios foram aplicados no processo de seleção para os edifícios considerados verticais, apesar da sua população ser superior: a renda familiar máxima igual a R\$ 1.395,00 e a ocorrência de mulheres na chefia familiar.

Segundo dados da Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da Caixa Econômica Federal, foram aplicados recursos da ordem de R\$ 36 milhões para a faixa de 0 a 3 salários mínimos e outros R\$ 15 milhões para a faixa acima de 3 e até 10 SM. Não há informações sobre contratos com faixas de renda superiores a esta.

Segundo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), 5.862 famílias com renda de até R\$ 1.600,00 foram ou serão beneficiadas com a construção de moradias por meio do PMCMV. Tem sido ofertados casas e apartamentos em edifícios que não demandam a instalação de elevador (com até quatro pavimentos e apartamentos no térreo), mas, seguindo os rumos dos períodos anteriores, realizados ou a serem realizados em sua maioria, nos bairros da Região Sul de Palmas.

Os dados apresentados pela Caixa Econômica Federal, entretanto, refletem apenas os empreendimentos já concluídos. A realidade é que grande número de novas construções verticais destinadas à classe média encontra-se em andamento, quase todas no âmbito do PMCMV, segundo aquele órgão. A figura 03 mostra a distribuição de edifícios construídos e em construção na cidade.

A figura seguinte trata de um mapa de densidade demográfica elaborado em 2004 e que ainda é a referência mais atual disponibilizada pela prefeitura (após esta data não foi realizado novo levantamento). Entretanto, as novas construções realizadas nos três últimos anos na cidade podem sugerir uma modificação da realidade apresentada acima, porém com a permanência de algumas situações. Uma delas é a permanência dos grandes vazios urbanos centrais, porém, por meio de imagens de satélite, é possível comparar e perceber que em algumas quadras centrais, a ocorrência de novas construções aumentou a sua densidade.

A figura nos mostra que os edifícios com mais de quatro pavimentos, ou seja, nos quais a legislação local obriga ao uso de elevador, estão concentrados nas quadras mais próximas à Av. JK. Na realidade local, além do fator adensamento, os edifícios onde há elevador são vinculados à maior qualidade do espaço interior aos apartamentos e à qualidade das áreas coletivas dos edifícios, usadas como fator publicitário relevante e, conseqüentemente, como categoria superior de imóvel. O sistema construtivo de tais edifícios normalmente é o concreto armado com alvenaria de vedação, enquanto que naqueles com até quatro pavimentos, o sistema construtivo é a alvenaria estrutural, o que também contribui para a definição do custo e, conseqüentemente, de qual grupo social poderá acessá-los.

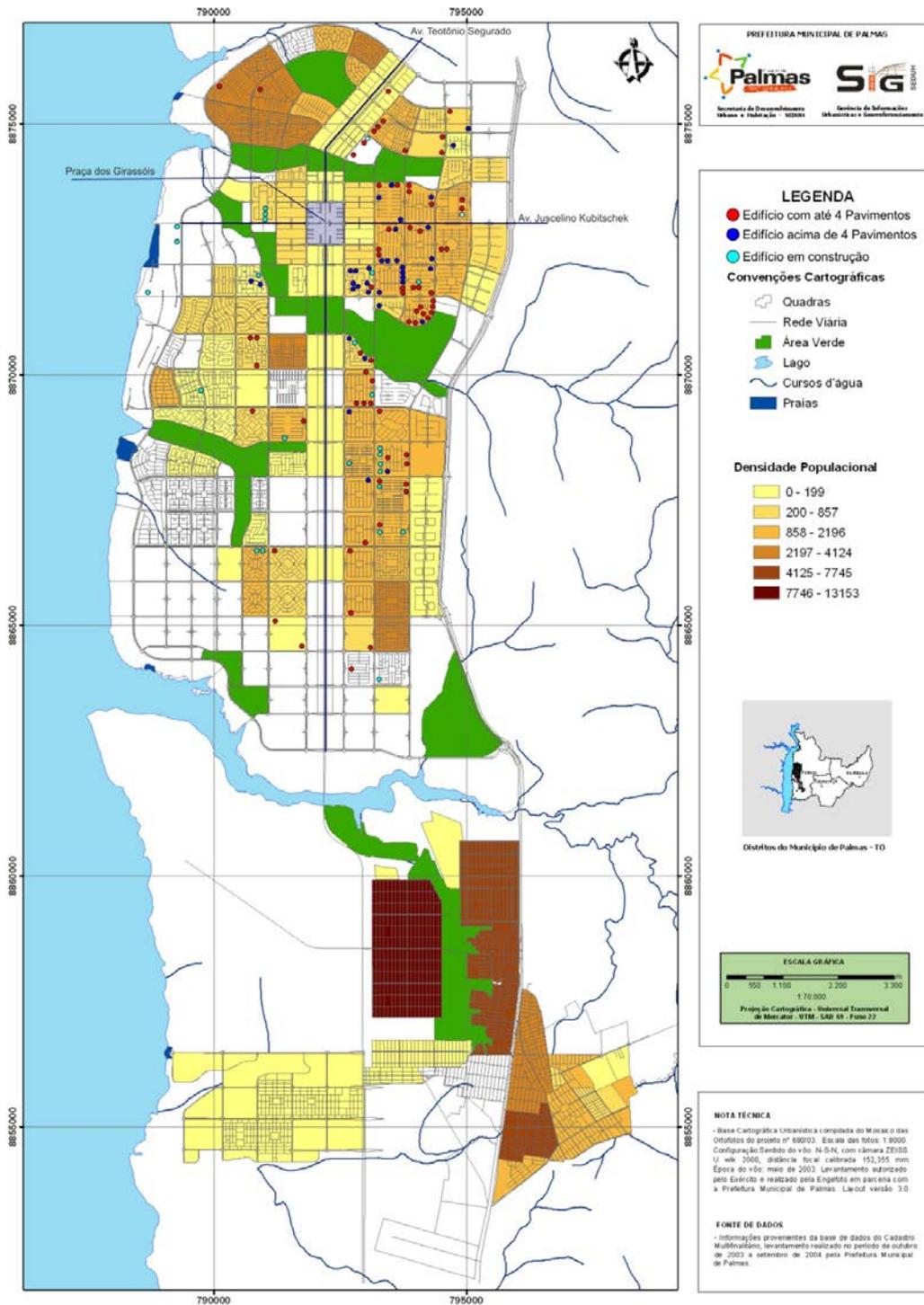


Fig 03 – Mapa da densidade populacional de Palmas com a indicação dos edifícios.

Fonte: SIG Palmas/ Google Earth.

Tais empreendimentos envolvem o trabalho de empreiteiros particulares que fomentam o mercado da construção civil na cidade, mas que também impulsionam o processo de especulação imobiliária. No lado oposto, está o poder público, que se responsabiliza por permitir o acesso de famílias de baixa renda aos programas habitacionais. No âmbito do PMCMV, a prefeitura atuou predominantemente na construção de casas

isoladas (801 unidades), havendo apenas dois conjuntos habitacionais verticalizados (quatro pavimentos com apartamentos no térreo), todos localizados nos bairros da região sul de Palmas. Sobre isto, a prefeitura alega não possuir terrenos na área central, os quais estariam na posse de particulares e do governo do estado.

Mas qual é de fato a contribuição do PMCMV no panorama habitacional atual em Palmas? Vejamos.

3.1. A Inserção da Classe Média nos Programas Habitacionais

A resposta à pergunta que lançamos ainda está em construção. Não se pode definir como um programa habitacional complexo interfere na construção de uma cidade e na própria sociedade sem uma análise abrangente e multidisciplinar. Entretanto, já é possível perceber alguns aspectos relevantes oriundos da sua contribuição, sobre os quais trataremos aqui.

Em primeiro lugar, após analisarmos em profundidade os programas habitacionais implantados anteriormente em Palmas, o aspecto que merece atenção é a desarticulação das ações em relação a outras políticas setoriais, o incremento da periferia e o estoque de terras centrais que formaram um mercado especulativo. Por outro lado, essa periferia, como citado por Melo Junior (2008), ganhou características distintas da área central, criando a sua própria dinâmica e tornou-se um subcentro de relevância comercial para a cidade, apesar de concentrar a população mais pobre de Palmas.

No momento que passamos a analisar (a partir de 2009), a ênfase não está nos programas locais e sim na aplicação local da política nacional, representada neste caso, pelo PMCMV. Nesse sentido é que aparecem as distinções. A ênfase dada no período anterior às famílias com até cinco salários mínimos de renda mensal bruta, começou a abranger outras categorias com maior poder de compra e, portanto, que interessam mais ao mercado formal de construção. O fator social proposto pelo governo teve sua ótica modificada pela visão do incorporador, baseada no lucro. A classe média passou a ser mais visada, já que era uma faixa que não tinha enquadramento nos programas anteriores.

A situação local também estava favorável à utilização dos lotes multifamiliares, já que, do ponto de vista técnico, passou-se a incentivar a ocupação dos lotes multifamiliares e o adensamento das áreas onde já havia a implantação ao menos parcial de infraestrutura, com o objetivo de tentar reverter as consequências da ocupação dispersa e da baixa

densidade demográfica da região central. Com isso, o PMCMV passou a envolver a demanda de unidades de apartamentos para a classe média e a contribuir para a utilização de áreas ociosas.

Apesar disto, o foco original do programa, que são as famílias com renda até R\$ 1.600,00, deixou de ser atendido, considerando a comparação entre os dados apresentados pela Caixa Econômica, prefeitura e o levantamento realizado no âmbito da pesquisa em desenvolvimento. A maioria dos empreendimentos em construção ainda não consta dos dados fornecidos pela GIDUR - Palmas, o que provavelmente modificará a proporção apresentada entre atendimentos a famílias com até três salários mínimos e acima disto, ao término de sua execução.

O fato é que o programa apresenta uma consonância com os seus antepassados, seja por não apresentar uma ligação formal com outros programas setoriais, seja por continuar incrementando a periferia, deixando a região central disponível para a ação dos agentes especulativos.

O PMCMV, ainda de forma preliminar, tem contribuído para uma mudança no modo de vida da população em Palmas, inserindo a classe média no rol das políticas de habitação, mas também modificando a paisagem urbana por meio do recente processo de verticalização que tem permitido e, sobretudo, do uso de áreas ociosas na área central da cidade.

É importante destacar que a área central de Palmas, como aqui chamamos, não apresenta ainda as características de deterioração presentes em cidades com processos de ocupação mais antigos, sobretudo as cidades históricas. A área central é a que abrange a cidade planejada em si que, se por um lado exclui parte da população por causa da especulação imobiliária, por outro corresponde ao local onde há maior oferta de trabalho e, paradoxalmente, a menor parte da população urbana.

Nesse sentido, o programa vem contribuindo para uma superficial melhoria da qualidade de vida, uma vez que o mesmo processo de especulação que aumenta os preços dos imóveis contribui para gerar a necessidade da melhoria da urbanização. Entretanto, é preciso olhar com mais cautela para a questão, pois as consequências da verticalização são muitas e diversas, especialmente quando ocorrem com base na função residencial (processo tipicamente brasileiro), como cita Somekh (1997).

4. À guisa da conclusão: um novo modo de vida

No Brasil de hoje, a estabilidade econômica tem criado oportunidades onde antes não existiam. As grandes cidades deixaram de ser o foco e as cidades de porte médio (até 500 mil habitantes) passaram a oferecer melhores condições de vida além de ofertas de trabalho. Assim, o deslocamento que antes havia no sentido dos grandes centros, agora também ocorre para as cidades de porte médio. Com isso, a demanda por habitação aumenta e faz com que novas alternativas sejam ofertadas. Somekh (1997) considera que a verticalização tem um relacionamento simbiótico com o capitalismo e vem como resposta ao processo de industrialização no Brasil e se inicia com edifícios destinados a serviços e grandes incorporações. Entretanto, em determinado momento, o setor residencial passa a ser responsável pela verticalização urbana e o processo brasileiro torna-se peculiar.

Em Palmas, o segmento habitacional tem sido constantemente analisado, com ênfase sobretudo na oferta de moradias de qualidade para as pessoas de renda mais baixa. Parte dessa busca está na tentativa de elaboração de projetos mais eficazes que devem considerar as questões técnicas e funcionais, a relação urbanística com a cidade e com os meios de transporte e equipamentos coletivos, além do custo e dos aspectos culturais locais. Os dois únicos empreendimentos verticais propostos em Palmas para essa categoria (Residenciais Flores da Amazônia e Flores do Cerrado – Figura 04) apresentam apartamentos de dois quartos com área de 37,81 m², o que impede a utilização de áreas (ou equipamentos) de proteção solar e conforto térmico, em virtude da necessidade de redução do custo do imóvel.

Outrossim, mesmo com a preocupação social da implantação do PMCMV através da conscientização da moradia em ambiente coletivo, das questões de higiene e reciclagem e da profissionalização dos moradores, grande barreira é encontrada, pois a verticalização promove uma seletividade com relação às famílias contempladas, onde dependendo do número de moradores, tal família só poderia ser beneficiada nos conjuntos habitacionais horizontais. Há ainda outro tipo de seleção, este mais natural, que envolve a realidade social e cultural dos beneficiários que, vindos de regiões mais interiorizadas e com repertório mais restrito, não se adaptam com facilidade a esse novo modo de vida em coletivo.

Já para a classe média, a redução de área também tem ocorrido, porém com ênfase na oferta de inúmeros itens de uso coletivo numa tentativa de introduzir a realidades alienígenas ao contexto local. Com isso, a paisagem vai sendo modificada, porém de modo ainda pouco racional, considerando que a rapidez com que a ocupação vem acontecendo não

deixa tempo para se pensar sobre questões relacionadas a tal processo, como os impactos da verticalização no meio urbano e a preparação da infraestrutura necessária para que a cidade não resolva o problema dos vazios urbanos criando outros problemas oriundos da concentração pontual de novos moradores em determinadas regiões. Este é um aspecto urgente, considerando as características urbanísticas de Palmas e a organização do espaço em construção. Ou seja, o processo de planejamento não acompanha a velocidade do crescimento da cidade, haja visto que Palmas, segundo o senso mais recente do IBGE, é a cidade brasileira que mais cresce em termos relativos.



Fig 04 - Residencial Flores do Cerrado - PMCMV/PAR.

Fonte: Construtora Talismã. Disponível em: <http://www.talismaconstrutora.com.br>

Nesse sentido, tomamos o pensamento de Jane Jacobs, citada por Acioly e Davidson (1998: 09), que disserta sobre a questão da densidade nas áreas residenciais urbanas. Segundo ela, a coerência da densidade é relativa à performance da área sobre a qual atua, não podendo ser simplesmente traduzida em “abstrações sobre as quantidades de solo urbano que idealisticamente devem ser alocadas para tal-e-tal número de pessoas” sem considerar os aspectos sociais e culturais.

O sentido de densidade apresentado tem mais a ver com a densidade populacional do que com a densidade habitacional, segundo os conceitos lançados por Acioly e Davidson (1998). Desta forma, no processo que vem sendo assistido em Palmas, a eficácia legislação e da gestão territorial tem que ser vista com mais atenção, sob pena de ser construída uma cidade desigual em sua gênese. A verticalização apresenta aspectos positivos

e negativos. Somekh (1997: 20) a define como a multiplicação do solo urbano possibilitada pelo uso do elevador. Assim sendo, a rigor, nem todo edifício em altura (com sobreposição de pavimentos) pode ser considerado vertical, já que a legislação local nos permite a execução de construções sem elevador até o limite de quatro pavimentos (Lei 45/2001 – Código de Obras de Palmas).

Entretanto, especialmente no caso de uma cidade com um sistema viário rígido e com distâncias longitudinais consideráveis em relação às transversais, a densidade é algo que deve ser muito bem planejada e acompanhada. Em Palmas, ainda não há um gabarito de altura estabelecido para as diferentes áreas da cidade de Palmas, à exceção de algumas áreas lindeiras ao lago que limita a cidade ao oeste e que, apesar disto, também já começam a passar por processos de verticalização, com a construção de edifícios residenciais destinados à classe média e alta, sem contudo, serem considerados os atuais programas e a demanda habitacional do município que, para constar, não é precisamente conhecida.

Em suma, até o momento, a implantação do PMCMV na cidade de Palmas é um exemplo da inoperância da gestão face à permanência dos vazios urbanos e a ocupação de áreas periféricas da cidade, além da consolidação da especialização das áreas centrais.

Referências Bibliográficas

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade Urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Trad. Cláudio Acioly. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Nº 140, de 5 de Março de 2010. *Critérios de Elegibilidade e Seleção dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV*.

DAVIS, Mark. *Planeta-favela*. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*. Uma avaliação da ação governamental na área da habitação. São Paulo: Annablume, 1995.

PALMAS. Prefeitura Municipal. *Código Municipal de Obras, LEI Nº 45/90*. Palmas, TO: [s.n.]

SEDUH. Secretaria de desenvolvimento urbano e habitação. *Projeto de Trabalho Técnico Social do Residencial Flores do Cerrado*. Palmas, TO: [s.n.]

SEDUH. Secretaria de desenvolvimento urbano e habitação. *Projeto de Trabalho Técnico Social do Residencial Flores da Amazônia*. Palmas, TO: [s.n.]

SOMEKH, Nadia. *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*. São Paulo 1920 - 1939. São Paulo: Stúdio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1997.

SPOSITO, Maria da Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2005.