

Ana Carla de Lira  
Bottura

O

LUGAR DO CONFLITO E DA  
NATURALIZAÇÃO DA POBREZA:  
UMA LEITURA DA LUTA POR  
MORADIA NA PERIFERIA DE  
PALMAS-TO

102

pós-

#### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal contribuir com o debate acerca da formação das periferias no Brasil e seus desdobramentos, aproximando-o do contexto da cidade de Palmas, capital do Tocantins e com ênfase na atuação dos movimentos de luta pela moradia, entendidos enquanto sujeitos políticos periféricos. Apresenta-se, inicialmente, um compêndio de conceitos e dimensões analíticas que se entende como chave para a interpretação da periferização na cidade contemporânea, seguido pela apresentação de um breve panorama acerca da criação da cidade de Palmas e a instantaneidade da sua periferia. Como ponto de chegada, propõe-se uma interpretação dos principais aspectos que fundamentam a predominância e persistência do modelo de urbanização excludente sob o qual a mesma se constrói, tomando como base discursos encontrados em trabalho de campo e entrevistas realizadas com diferentes agentes da produção do espaço urbano, incluindo representantes de movimentos de luta por moradia locais, sujeitos de conflitos urbanos envolvendo as zonas periféricas da cidade.

#### PALAVRAS-CHAVE

Periferia. Palmas - TO. Luta por moradia. Conflito

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i46p102-117](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v25i46p102-117)

Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban. FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, p. 102-117, maio-ago 2018

THE PLACE OF CONFLICT AND  
NATURALIZATION OF POVERTY: A  
READING OF THE STRUGGLE FOR  
HOUSING IN THE SUBURBS OF  
PALMAS-TO

ABSTRACT

The main objective of this article is to contribute to the discussion about the formation of suburbs in Brazil and its unfolding, bringing it closer to the context of Palmas city, capital of Tocantins, with an emphasis on the movements of the struggle for housing understood as subjects peripheral politicians. A compendium of analytical concepts and dimensions is presented, which is understood as key to the interpretation of the periphery in the contemporary city, followed by the presentation of a brief viewpoint about the creation of the Palmas city and the instantaneity of its periphery. As an arrival point, it is proposed an interpretation of the main aspects that underlie the predominance and persistence of the model of exclusionary urbanization under which it is constructed, based on the discourses found in field work and interviews with different agents of the production of the urban space, including representatives of local struggles for housing, subjects of urban conflicts involving the suburbs of the city.

KEYWORDS

Suburb. Palmas - TO. Struggle for housing. Conflict.

## INTRODUÇÃO

O crescimento periférico das cidades brasileiras é um fenômeno que, há décadas, vem sendo alvo de estudos nas mais diversas áreas do conhecimento em um esforço coletivo de problematizar e propor soluções para os impasses que derivam das zonas mais pobres da cidade. Do ponto de vista da produção do espaço urbano, a periferia pobre, entendida como *locus* do proletariado e subproletariado, se apresenta como elemento constitutivo e necessário à reprodução do capital, através da expansão da cidade capitalista. Para além do espaço urbano, a noção de periferia se estende à conformação de uma sociedade periférica, com uma população que vive à margem da economia, e que ao mesmo tempo que produto, é condição necessária ao sistema de acumulação capitalista.

O presente artigo, fruto de uma pesquisa doutoral em andamento<sup>1</sup>, sob a orientação da Profa. Dra. Cibele Rizek (IAU/USP), tem como objetivo principal contribuir com o debate acerca da formação das periferias no Brasil e seus desdobramentos, aproximando-o do contexto da cidade de Palmas, capital do Tocantins, com ênfase na atuação dos movimentos de luta pela moradia, entendidos enquanto sujeitos políticos periféricos.

Apresenta-se, inicialmente, um compêndio de conceitos e dimensões analíticas que se entende como chave para a interpretação da periferação na cidade contemporânea, seguido pela apresentação de um breve panorama acerca da criação da cidade de Palmas e a instantaneidade da sua periferia. Como ponto de chegada, propõe-se uma interpretação dos principais aspectos que fundamentam a predominância e persistência do modelo de urbanização excludente sob o qual a mesma se constrói, tomando como base discursos encontrados em trabalho de campo e entrevistas realizadas com diferentes agentes da produção do espaço urbano, incluindo representantes locais de movimentos de luta por moradia, sujeitos de conflitos urbanos envolvendo as zonas periféricas da cidade.

### I. O PAPEL DA PERIFERIA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA CIDADE CAPITALISTA

“*Não há o urbano para todos*”, com esta frase, Damiani (2004, p. 30), sintetiza a sua leitura do modelo excludente de urbanização, desenvolvido historicamente no processo de industrialização do Brasil e demais países da América Latina, baseado no capitalismo dependente e entendido pela autora enquanto urbanização crítica. Em evidência, estão as contradições e limites inerentes ao modo de produção e reprodução social que fundamentou e segue alimentando todo o processo de constituição e crescimento das cidades latino-americanas, sobretudo as metrópoles. E é nas periferias destas que a ampliação, em níveis cada vez mais elásticos, das condições de acumulação primitiva, alimenta a produção do espaço por meio da pobreza, da miséria e da violência, que devem ser entendidas como estruturais na economia vigente. A urbanização crítica funda-se, portanto, no desenvolvimento desigual, que nega à maior parcela de uma população o livre acesso ao produto resultante da sua própria força de trabalho.

<sup>1</sup> No contexto da referida pesquisa foram realizadas, até o presente momento, 20 entrevistas contemplando os agentes da produção do espaço urbano, visando compreender o papel de cada um deles na reprodução, em âmbito local, das desigualdades socioespaciais presente nas demais cidades brasileiras.

*O mundo das massas despossuídas é a urbanização crítica [...]. O mundo do dinheiro, da equivalência, que, nos seus fundamentos e subterrâneos, move-se como relações de não equivalência, de exploração do trabalho, de expropriação de meios de vida e de produção, de embate entre as formas do dinheiro – a do dinheiro como medida de valor e como meio de circulação, sintetizada na forma do dinheiro como capital – é a urbanização crítica. A tábua rasa da história, o seu varrer, a produção da obsolescência precoce dos produtos vários, incluindo a cidade, para afirmar novos produtos, é a urbanização crítica (DAMIANI, 2004, p. 39).*

O subproletariado (SINGER, 1981), constitui a massa de trabalhadores precários, fruto da urbanização crítica, para os quais a ausência de garantias mínimas de condições adequadas de trabalho e os rendimentos, muito abaixo do suficiente para o sustento familiar, constituem-se nos elementos primários da sua localização estratégica no seio do processo de acumulação capitalista, porém às margens dos benefícios advindos deste. A produção de subúrbios e periferias pobres na cidade constitui-se, assim, como expressão materializada desta sociedade periférica no espaço urbano, que reproduz a precariedade social sob a forma de habitações improvisadas e autoconstruídas; carência de infraestrutura urbana (redes públicas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, pavimentação asfáltica); equipamentos e serviços públicos. Para além da referência geográfica (ou geométrica), que as delimitam como bordas da malha urbana, distantes dos centros, a noção de regiões periféricas está atrelada diretamente à precarização física, aliada à desvalorização imobiliária que torna possível a fixação da população de baixa renda nos seus limites.

De acordo com Corrêa (1986, p. 73), a periferia urbana é o alvo de práticas territoriais que se inserem tanto no processo de acumulação do capital, quanto da reprodução da segregação socioespacial, em relação interdependente. Neste sentido, faz uma distinção entre a periferia popular e a periferia de elite (a exemplo das zonas litorâneas de grandes cidades e proliferação de condomínios fechados nas franjas urbanas), “*especialmente opostas, mas inseridas ambas as duas na organização de urna sociedade de classes: são os locais de reprodução do exército de reserva e dos dirigentes*” (CORRÊA, 1986, p. 76).

A expansão descontínua e periférica das metrópoles e demais cidades brasileiras é atribuída por Bolaffi (1982), não apenas aos altos contingentes de população pobre, mas também, e principalmente, ao processo induzido de esvaziamento e degradação de áreas centrais urbanizadas com fins especulativos e de geração real de riqueza. Para tanto, os agentes imobiliários contam com a intervenção direta do Estado, tanto na criação de mecanismos para o deslocamento periférico de populações, como na valorização posterior dos mesmos setores esvaziados através de investimentos públicos. Tais dinâmicas priorizam a função econômica do solo urbano em detrimento da sua utilidade, ou seja, a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso.

A consequência mais direta do processo de crescimento periférico é a degradação de todo o *habitat* urbano por meio da “*baixa densidade de ocupação do solo urbano, aumento de distância, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública*”. Além do “*desequilíbrio e*

*transitoriedade das funções urbanas e das vantagens locacionais dos setores do espaço urbano*” (BOLAFFI, 1982, p. 60).

Maricato (1982), chama a atenção para o alto índice de habitações autoconstruídas nas periferias urbanas, associando o fato à ideologia da casa própria (também abordada por BOLAFFI, 1982), intrínseca às leis gerais do sistema, aos excessivos gastos com aluguel e à insuficiência na oferta de locações para atender à demanda nas grandes cidades. Entendendo a autoconstrução como a arquitetura possível para as populações pobres e periféricas, a autora faz uma leitura das limitações e condicionantes desse processo que vai das dimensões do lote à qualidade dos materiais; falta de especialização da mão-de-obra; rudimentariedade da técnica e realização de obra em etapas. No entanto, a observação que mais interessa aqui destacar é a ligação direta desta prática com a especulação imobiliária e com a expropriação da força de trabalho do proletariado.

Para Oliveira (1981), a autoconstrução, viabilizada por meio da mão-de-obra não remunerada, se configura como supertrabalho:

*Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho.* (OLIVEIRA, 1981, p. 35-36)

Os aspectos acima destacados compõem, em linhas gerais, um panorama resultante da transição radical que representa o processo de industrialização brasileira, cujas condições estruturais estão fundamentadas na permanência da acumulação primitiva por espoliação entranhada no seio da sociedade em plena modernização, configurando-se, assim, como uma modernização precária. Nas palavras de Oliveira (1981, p. 36), no Brasil “*a expansão do capitalismo se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global*”.

A convivência entre o arcaico e o moderno e as múltiplas faces da sua relação estão, portanto, no cerne da concentração de renda, de propriedade e poder, característicos do capitalismo à brasileira, que pode ser entendido como periférico ao capitalismo global, dadas as suas especificidades.

Na cidade contemporânea, a periferia talvez seja o lugar onde essa convivência se mostre de maneira mais flagrante. Como reflexos visíveis, pode-se observar a coexistência de casas autoconstruídas, com problemas estruturais e sem reboco, que abrigam aparelhos de som e de TV com tecnologia de ponta, antenas de canais fechados de TV, carros importados, *iphones* e toda sorte de objetos de consumo de última geração. No outro extremo, velados, mas não menos presentes: o tráfico de drogas, a prostituição, a violência e seus trágicos desdobramentos. Todos frutos de um sistema que os reproduz diariamente na mesma medida em que os combate com indignação e repulsa.

## 2. PALMAS E SUA PERIFERIA

A fundação de Palmas está diretamente ligada à criação do Estado do Tocantins e à figura do político brasileiro: José Wilson Siqueira Campos. As terras sobre as quais se erigiu a cidade foram desapropriadas de fazendeiros locais pelo Estado que, na época, pagou por elas quantias irrisórias. Compradas como terras rurais – e naturalmente avaliadas de acordo com parâmetros compatíveis a esta condição – no entanto, transformadas pelo Estado em lotes urbanos e vendidas como tais, numa manobra que, ao mesmo tempo em que lesava os antigos proprietários, gerava receita para os cofres públicos (TEIXEIRA; FILHO, 1991).

Assim, Palmas nasce com a peculiar característica de ter o Estado, simultaneamente, como proprietário do solo urbano e seu primeiro especulador, encarregado das vendas, atuando em consórcio com grandes empresários de todo o país e empresas privadas de incorporação imobiliária. Desse modo, contribuiu para que a ocupação do solo urbano estivesse desde sempre, 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, grifos do autor).

A cidade foi projetada por uma equipe chefiada pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, sócios do escritório goiano Grupo Quatro. O Projeto Urbanístico inicial, frequentemente confundido com Plano Diretor, apresenta diretrizes do ponto de vista da implantação e ocupação das quadras, recomendando densidades e a adoção de fases para o crescimento gradual da cidade.

Criada para abrigar funções político-administrativas, Palmas começou a ser construída no dia seguinte ao lançamento da sua pedra fundamental (20 de maio de 1989). As instalações do governo estadual e municipal foram o foco principal das suas primeiras obras. Vale ressaltar que o primeiro governo de Siqueira Campos no estado do Tocantins, tratou-se de uma gestão provisória de 2 (dois) anos até as eleições seguintes e foi marcado pelo lema *“vinte anos em dois”*, numa explícita referência ao discurso de Juscelino Kubitschek com relação à Brasília (*“cinquenta anos em 5”*). Isto pressupôs a imposição de um ritmo exageradamente acelerado a todas as decisões, projetos e construções. 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 (LIRA, 2011).

O início da ocupação se desenvolveu por meio da venda de lotes, realização de doações e leilões de áreas públicas. O estado, como proprietário da terra urbana, providenciou a criação da empresa de capital misto CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins, hoje, Terra Palmas, com o objetivo de assessorar o governo do estado nas políticas de desenvolvimento, atuando, primordialmente, como gestora e encarregada das vendas dos lotes (CARVALHO FILHO, 2018). No entanto, a viabilização da cidade só se tornou possível com a participação intensa das parcerias entre capital público e privado, através de empresas incorporadoras, responsáveis por

lotear as terras para uso residencial, influenciando diretamente nas diretrizes de ocupação urbana.

A responsabilidade direta do poder público no processo de ocupação de Palmas e sua consequente segregação socioespacial tem permeado, exaustivamente, discussões no âmbito acadêmico. É consenso nesta pauta, a constatação do caráter determinante que as primeiras estratégias assumiram na sua configuração socioterritorial. De acordo com estas interpretações, a ameaça de descontinuidade da primeira gestão do Siqueira Campos, 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, o então governador distribuiu milhares de lotes a funcionários públicos, obedecendo a uma lógica segregacionista de implantação de classes mais abastadas e influentes na região central da cidade (1º escalão de funcionários públicos), seguidos por funcionários de 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).

O resultado foi muito rápido e de consequências irreversíveis: em apenas 2 (dois) anos, Palmas havia se tornado uma cidade fragmentada, dispersa, 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 instauradas quase instantaneamente no espaço urbano, comuns a qualquer metrópole brasileira contemporânea, cujo processo de dispersão e fragmentação urbana tenha se dado de maneira gradual.

Existem, todavia, controvérsias quanto a esta interpretação do descontrole da ocupação urbana, que apontam para questões ligadas diretamente ao modelo de produção do espaço a partir do qual Palmas foi concebida. Dentre as entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa em andamento, o fato da cidade ter a sua construção autofinanciada através da comercialização do solo urbano foi identificada como principal motivo da desregulação. Informação e que desloca o foco da discussão, antes centrada primordialmente na pessoa do governador, para os princípios sobre os quais se projetou a construção da cidade.

*Eles dizem que a cidade se autoconstruiu. [...] Eles entendem que a capital se autofinanciaria através do capital que gira em torno dela, que de certa forma é isso [...] abrir capital. Por isso que pobre não vai morar lá dentro. Só mora rico e quem tem dinheiro pra acompanhar a dinâmica do preço, do valor do lote urbano, do solo urbano* (LIRA, 2017, Informação verbal).

Assim, a suposta neutralidade de um projeto urbanístico inicial, vítima de arbitrariedade políticas, passa a ser questionada, uma vez que a sua própria viabilidade se fundamenta na gestão da maior parte do território pela iniciativa privada e na ausência de controle do estado sobre o projeto, construção e processo de ocupação dessas áreas.

Também de acordo com entrevistados, as doações realizadas nos primeiros anos

de construção da cidade abrangiam quadras inteiras dadas como forma de pagamento a construtoras, incorporadoras e diversas empresas que atuaram nesse período, constituindo-se, desde o princípio da cidade, como agentes de destacada relevância na questão fundiária local e nas dinâmicas de produção do espaço urbano. A interferência da ação do Estado associada ao mercado imobiliário na urbanização de Palmas apresenta, portanto, uma influência direta na ocupação fragmentada e descontínua da malha urbana.

*Essa área central, esses lotes centrais [...] você pode perceber esses vazios aqui. Então essas áreas centrais, quando o Estado lançou a venda, ele já lançou no princípio de especulação imobiliária: vendo um e deixo outro vazio [...] vendo um e deixo o outro vazio. A cidade foi planejada pra especulação imobiliária (PAZ, 2018, Informação Verbal).*

Em um estudo acerca dos vazios urbanos em Palmas, Bazolli (2012) constata o registro de glebas inteiras, ainda sem parcelar, localizadas principalmente na região sudoeste, pertencentes a empresas do setor imobiliário e da construção civil. Algumas destas, inclusive, situadas entre as terras mais valorizadas da cidade, bem próximas à região central, dotadas de toda a infraestrutura urbana, com acesso a serviços públicos e equipamentos urbanos.

Enquanto isso, os bairros periféricos de Taquaralto e Aurenys seguiram crescendo em ritmo acelerado, consolidando-se como opção de terras mais baratas, direcionadas à população de baixa renda. Tendo em vista esta dinâmica, o mercado imobiliário se organizou também em torno do segmento popular, aprovando, ainda em 1991, 3.434 lotes residenciais no extremo sul da cidade (área de expansão sul no projeto inicial), onde se implantaram loteamentos populares (BAZOLLI, 2007).

Melo Júnior (2008) e Amaral (2009) abordam a questão da segregação social em Palmas a partir de leituras dos programas habitacionais direcionados à população de baixa renda (até 6 salários mínimos - SM) produzidos pelo poder público. As conclusões de ambos estudos apontam para a confirmação da atuação do Estado no sentido consolidar a periferização da pobreza em Palmas, reservando à população de baixa renda áreas distantes do centro urbano, carente de infraestrutura urbana adequada, equipamentos e serviços públicos e com sérias limitações em termos de oferta de transporte público. Tal postura, além de onerar os cofres públicos, aumentando a demanda por serviços básicos, mantém a exclusão social que a precede, na medida em que priva esta parcela da população de se integrar com o restante da cidade.

Além do atendimento por programas habitacionais por meio de subsídios governamentais, a alternativa encontrada pelos excluídos do mercado formal da habitação é a ocupação irregular, que vem crescendo em ritmo acelerado nos últimos anos. De acordo com o Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Palmas (2009), naquela ocasião a cidade contava com 640 ocupações irregulares, concentradas, em sua maioria, no setor sul, com maior ênfase para o bairro de Taquaralto. Apenas 3 anos depois, observa-se um incremento de mais de 450% neste número.

Bazolli (2012) chama a atenção para o crescimento de ocupações precárias na região norte da cidade, que, nos levantamentos mais recentes, revela um deslocamento do vetor de expansão desta modalidade de habitação, antes concentrada majoritariamente ao sul. Isto significa que os novos ocupantes



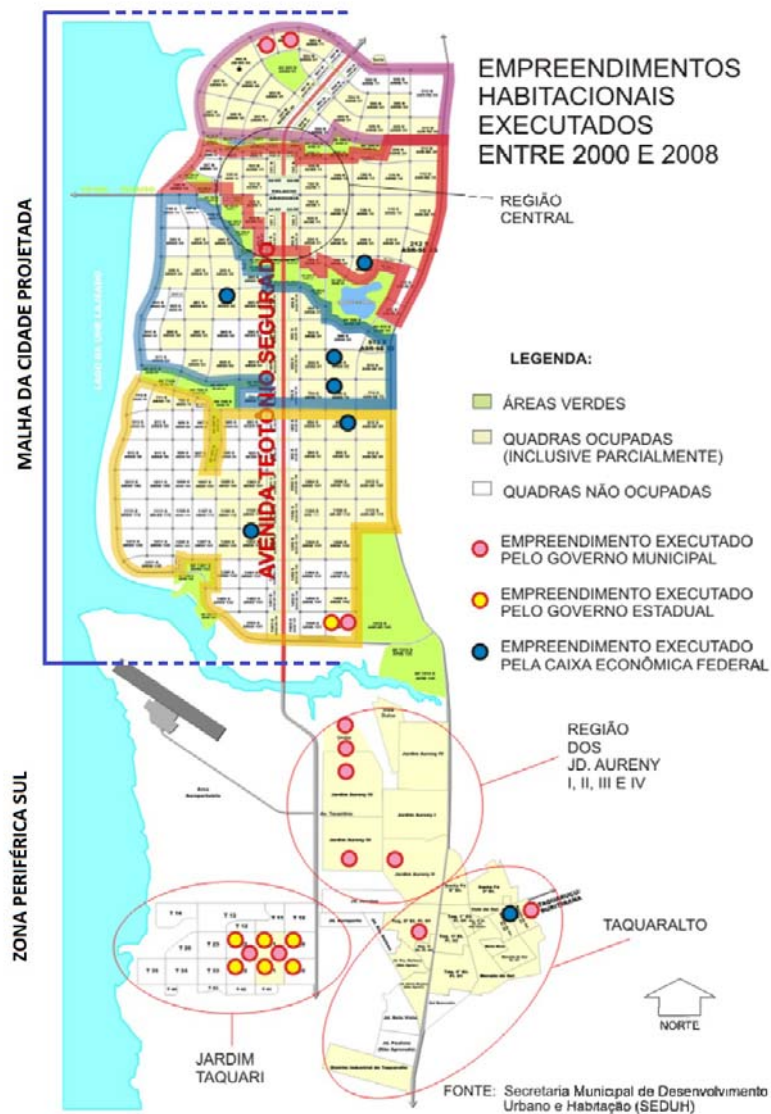


Figura 1: Empreendimentos habitacionais executados no período de 2000 a 2008. Fonte: AMARAL, 2009 (editado pela autora).

estão buscando regiões mais próximas da zona central da cidade, com maiores possibilidades de alcançar melhores condições de habitabilidade e com deslocamentos mais curtos das áreas com maior oferta de trabalho.

Outro aspecto importante de ser destacado é que a questão da irregularidade fundiária na periferia da cidade vem servindo de argumento para o mercado imobiliário, na sua defesa da expansão dos limites urbanos, obviamente buscando ampliar seu horizonte de atuação em detrimento da melhoria da qualidade de vida da população.

Guardadas as devidas proporções, o processo de formação da periferia de Palmas, em sua essência, não difere daquela que aconteceu em Brasília, algumas décadas antes. As cidades-satélites, que nascem antes mesmo do

Plano Piloto e crescem concomitantemente à sua edificação, constituem o território destinado à população de migrantes pobres, de maneira a evitar o seu assentamento nos limites da cidade planejada, garantindo, assim a sua não descaracterização. Passados aproximadamente 30 anos da criação de Brasília, também com função administrativa, mas visando atender a demandas econômicas regionais ligadas à expansão do agronegócio no interior do país, cria-se Palmas. Admitindo-se as diversas similaridades e divergências entre as duas cidades, tanto do ponto de vista da sua composição formal, quanto ideológica, interessa-nos aqui destacar a ausência de qualquer tipo de novidade na precocidade do processo de periferização por qual passa Palmas, fruto do mesmo fundamento que impulsiona a segregação socioespacial na sua vizinha Brasília: o estratégico desenvolvimento desigual. De acordo com a leitura de Smith (1988):

*A lógica do desenvolvimento desigual deriva especificamente das tendências opostas, inerentes ao capital, para a diferenciação, mas com a simultânea igualização dos níveis e condições da produção. O capital é continuamente investido no ambiente construído com o fito de se produzir mais-valia e expansão da base do próprio capital. Mas, da mesma forma, o capital é continuamente retirado do ambiente construído de forma que ele possa se deslocar para outra parte e se beneficiar com taxas de lucro mais altas. A imobilização espacial do capital produtivo em sua forma material não é nem menos necessária do que a perpétua circulação do capital como valor. Assim, é possível ver o desenvolvimento desigual do capitalismo como a expressão geográfica da contradição mais fundamental entre o valor de uso e valor de troca (SMITH, 1988, p. 19).*

A teoria defendida pelo autor, reforça o caráter espacial do desenvolvimento desigual, entendendo-o enquanto expressão inerente à produção capitalista do espaço urbano. A partir deste entendimento, faz-se possível desconstruir, sem dificuldades, discursos e leituras que tendem a atribuir ao surgimento das periferias em cidades projetadas o espectro da contradição, da espontaneidade, do inesperado. Tanto nas interpretações iniciais de Brasília, quanto em uma importante parcela de publicações acerca da criação e ocupação de Palmas, o fenômeno da ocupação periférica é visto como fruto de um crescimento desordenado, contrariamente ao planejado. A observação dos fatos de maneira localizada, e, portanto, descontextualizada de uma visão global acerca da influência dos processos de acumulação do capital, na conformação das cidades, conduz frequentemente a leituras parciais.

No caso de Palmas, o Estado, em associação a agentes imobiliários, aparece, flagrantemente, como peça chave na constituição de um tecido urbano fragmentado, disperso e socialmente segregado. Do ponto da produção capitalista do espaço urbano, sobretudo tratando-se do capital neoliberal, é exatamente essa atuação que se espera do poder público: o papel de facilitador de ações direcionadas à venda e gestão da cidade-empresa-mercadoria. Ao entender essa dinâmica enquanto estrutural no sistema capitalista, despersonaliza-se a discussão, focada nos caprichos e interesses dos gestores políticos, redirecionando o olhar para os artifícios sob os quais a lógica do capital se atualiza e instaura sua própria ordem onde se vê a desordem.

### 3. O CONFLITO NA PERIFERIA: ENTRE REGULARIZAÇÕES, INSTITUCIONALIZAÇÕES E RESISTÊNCIAS

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 MNLN (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), o MTST (Movimento dos Trabalhadores sem Teto), MNMP (Movimento Nacional por Moradia Popular), além da FACOM-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. A atuação destes movimentos tem se centrado, sobretudo, na ocupação de lotes públicos ociosos na região e entorno do 'Plano Diretor' 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, tendo em vista a cidade como um todo.

<sup>2</sup> Entenda-se Plano Diretor como a área que abrange os limites da malha projetada da cidade. O termo é usado no cotidiano da população, de maneira informal, como uma forma de localização.

Da aproximação deste tema, ainda pouco estudado em Palmas, derivam-se três questões essenciais discutidas brevemente a seguir:

a) *Localização periférica do conflito* - 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"<sup>2</sup>, ou mesmo fora dele. Neste fato, o que merece uma observação mais cuidadosa 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 maiores 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.

Em entrevistas com lideranças de movimentos locais, foi possível identificar alguns elementos que auxiliam na compreensão desta dinâmica.

*[...] o governo criou um aparelho repressor pra fiscalizar a gente. Criou a Agência de Vigilância do Solo Urbano [...] que era um aparelho repressor mesmo, organizado pela polícia. [...] Todas as ocupações que tiveram aqui na região central houve despejo. Inclusive despejo violento, de jogar família literalmente no meio da rua. Nós tivemos que até que mudar uma biblioteca nossa pro centro comunitário que a prefeitura construiu, porque tivemos que abrigar idosos aqui, cadeirantes [...] porque a prefeitura*

*despejou e tomou os móveis das famílias e deixou eles literalmente no meio da rua.* (MIRANDA, 2016, Informação Verbal).

Bismarque Miranda, ou Bismarque do Movimento, é um dos principais atores locais entre os movimentos de luta por moradia. Líder do MNLN na cidade, possui um histórico de 22 anos de militância em Palmas à frente de diversas ocupações e alguns dos principais episódios de confrontação e negociações junto ao poder público. De acordo com ele, durante os primeiros anos da criação da cidade havia uma certa facilidade por parte do movimento em promover ocupações em qualquer região, uma vez que o estado ainda não possuía um “aparelho repressor” suficientemente estruturado para evitá-las. Assim, a negociação entre o poder público e os ocupantes constituía-se como alternativa mais utilizada para a remoção das famílias, que invariavelmente eram (e seguem sendo) reassentadas fora dos limites da malha urbana projetada. A partir da criação de uma instituição pública com poder de polícia dedicada ao controle e vigilância do solo urbano e dada a violência com que as tentativas de ocupações de áreas centrais eram tratadas, seria então essa uma possível causa para as ocupações periféricas hoje verificadas no espaço urbano.

Não se pode deixar de pontuar a tendência à naturalização da desigualdade como um provável componente deste comportamento. Na tentativa de explicar o fenômeno da subcidadania nos países periféricos, Souza (2003) propõe uma leitura que traz, entre outros autores, a abordagem de Florestan Fernandes quanto ao tema da integração dos escravos libertos às sociedades de classes. Esses pesquisadores constroem uma argumentação que vai buscar na inadaptabilidade do negro à nova condição e na completa incapacidade de inserção nos parâmetros de competitividade da cidade, nas vias de modernização, os argumentos chave para a perpetuação da marginalidade social e da desigualdade econômica no Brasil.

*[...] naturalização da desigualdade periférica não chega à consciência de suas vítimas, precisamente porque construída segundo as formas impessoais e peculiarmente opacas e intransparentes devido à ação, também no âmbito do capitalismo periférico, de uma ideologia espontânea do capitalismo’ que traveste de universal e neutro o que é contingente e particular* (SOUZA, 2003, p. 179).

Em contato com outras lideranças foi possível identificar um segundo fator. A entrevista realizada com um dos líderes de uma ocupação ligada ao MTST e localizada no setor Jardim Taquari, extremo sul de Palmas, revela que a justificativa da escolha pela localização da ocupação se dá pelo entendimento de que o vetor de crescimento da cidade hoje está para aquele bairro, expressando uma constatação que atende e se origina nos princípios do mercado imobiliário na produção do espaço. Não se trata de contrapor-se a esta lógica, mas sim de adaptar-se a ela, através da incorporação de discursos que a reforçam.

*Pesquisando no mapa a gente viu essa área pra cá [...] porque se hoje a gente ver o crescimento de Palmas está todo pra região Sul. Então a gente mudou pra cá porque a maioria do pessoal já habitava pra cá nessa região, a gente gosta dessa região sul e o crescimento de Palmas tá pra cá, o desenvolvimento, tudo [...]* (MARTINS, 2017, Informação Verbal).

b) *Desmobilização pela institucionalização* - Outro importante aspecto, diz respeito aos mecanismos utilizados pelo poder público no sentido do enfraquecimento dos movimentos de luta pela moradia. Algumas estratégias

identificadas remetem à 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.

*[...] A gente continua tentando mobilizar a comunidade, mas as pessoas têm medo do aparelho repressor do estado, mas confia que o estado vai resolver o problema de moradia. [...] A estratégia deles foi comprar a base nossa [...] oferecer emprego (o pessoal tava desempregado), de fazer um cadastro lá na prefeitura dizendo que ia distribuir lotes e tentando desmoralizar as lideranças, falando que o nosso movimento não tinha moral pra construir as casas [...] Teve lideranças nossas que inclusive conseguiram emprego no Palácio, pra trabalhar lá [...]. Eu sei que eles acabaram desmobilizando a ocupação (MIRANDA, 2016, Informação Verbal).*

Na narrativa do líder do MNLM, além das estratégias já esperadas, o cadastro junto aos órgãos públicos aparece como um importante elemento no sentido de coagir as famílias a trocar a luta pela expectativa do atendimento à demanda formalizada.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://terrapalmas.to.gov.br/noticia/2016/6/30/apartamentos-do-minha-casa-minha-vida-entidades-serao-lancados-nesta-sexta/>

Tal comportamento se apresenta como um reflexo direto do fenômeno que Singer (2009) identifica como lulismo, que seria o realinhamento eleitoral que acontece nas eleições de 2006 e que resultou na articulação da população de baixíssima renda, o subproletariado, como nova base de apoio ao segundo governo de Luiz Inácio da Silva. Entre os efeitos nocivos dessa aliança estão a despolitização e o enfraquecimento dos movimentos sociais, baseados na dependência de políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à desigualdade, aliados a uma atitude conciliadora e apaziguadora de conflitos, fundada no carisma do ex-presidente Lula. Como consequência, assiste-se um quadro generalizado de desmobilização de grupos sociais organizados no país (ou um redirecionamento de atuações, como no caso do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades), conformando o que Oliveira (2007) anunciou como uma nova forma de dominação, diferente de qualquer outra já vivida no nosso país.

Em Palmas, a institucionalização da luta passa, ainda, pela identificada concentração de esforços dos movimentos locais de luta pela moradia, hoje em torno do Programa Minha Casa Minha Vida, modalidade Entidades (PMCMV-E), em empreendimentos invariavelmente localizados na periferia do “Plano Diretor”: dentre estes destaca-se o MNLM, que vem trabalhando pela aprovação de 900 unidades habitacionais em Palmas e a Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins (FACOM-TO), que entregou 160 unidades no ano passado e vem trabalhando em seis áreas da cidade com vistas ao atendimento de um total 2 (duas) mil famílias<sup>3</sup>. Entre os movimentos locais, a atuação do MNLM em Palmas é destacada como aquela que sempre apresentou maior capacidade de enfrentamento, com sua força de resistência deslocada nos últimos anos exclusivamente para a produção habitacional através do Programa.

Para Rizek et al. (2014), o PMCMV-E representa um novo paradigma nas relações entre o Estado e as classes populares, constituindo-se, em princípio, como uma promessa à produção habitacional autogestionária no Brasil, no entanto revelando-se um verdadeiro campo de consenso entre poder público e os movimentos sociais.

O programa vem, assim, promovendo a produção habitacional de interesse social com as mesmas características da habitação de mercado e por meio dos movimentos populares, configurando o combate à pobreza como um negócio mediado por estes agentes sociais. A funcionalidade desse dispositivo no redirecionamento e reconfigurações em múltiplas dimensões da atuação dos movimentos sociais pode ser claramente identificada como estratégia de pacificação de conflitos.

c) *Tendência à proliferação de movimentos autônomos* – O conflito por moradia mais recente e expressivo em Palmas está no Jardim Taquari, encabeçado pelo movimento independente autointitulado “Movimento das Casas Prometidas”. Trata-se da ocupação, em outubro de 2016, de 300 unidades habitacionais construídas pelo governo estadual, através de recursos do Programa Pró Moradia, com obras iniciadas em 2011 e suspensas desde 2014, antes da conclusão. Após 9 (nove) meses de resistência, os ocupantes sofreram processo de reintegração de posse em agosto deste ano e, desde então, negociam com o poder público uma alternativa para 60 famílias restantes.

<sup>4</sup> Este padrão de comportamento já havia sido identificado anteriormente por Suzuki (2016).

<sup>5</sup> Para mais, ver VAINER et al., 2013.

Desde os primeiros contatos com as lideranças do movimento, um dos aspectos que mais chamou a atenção foi a recusa da vinculação política com qualquer tipo de movimento social organizado pré-existente<sup>4</sup>. Quando perguntados pelos motivos que levam a este posicionamento, a resposta não é clara, mas pode-se perceber nas entrelinhas uma certa descrença no poder de embate político dos movimentos consolidados, em virtude de alianças e cooptações anteriores. Uma chave para a leitura deste comportamento pode estar na reação ao lulismo que se verifica de maneira mais incisiva nas jornadas de junho de 2013<sup>5</sup>. A fragilização das lutas sociais derivadas do seu engessamento e contenção dentro do campo das instituições se constitui como uma das molas propulsoras de novas formas de organização social em prol da defesa de direitos.

*Defendemos que os movimentos sociais não sejam partidarizados, que não sirvam de correia de transmissão para partidos, organizações ou mesmo grupos e coletivos políticos. Este tipo de prática que subordina o movimento social aos interesses políticos de uma ou outra agrupação política, retira a autonomia do movimento, limita o movimento aos que aderem à política do setor hegemônico causando um esvaziamento do mesmo* (LUTA LIBERTÁRIA, s.d., p. 01).

Considerando essa interpretação como válida, caberia ainda buscar subsídios teóricos para a compreensão da inserção dos movimentos autônomos de luta pela moradia num contexto mais amplo de luta por direitos, uma vez que o atendimento às demandas colocadas por estes se coloca como condição suficiente para a sua dissolução. A sobrevivência dos movimentos enquanto atores políticos e agentes da transformação, portanto, estaria inevitavelmente comprometida. Neste sentido, arrisca-se uma leitura que reconhece a convivência da rejeição à institucionalização e a tudo o que representa o lulismo com a incorporação coletiva do discurso neoliberal centrado no indivíduo. A luta coletiva estaria, portanto, permeada pela presença de sujeitos neoliberais (DARDOT; LAVAL, 2013), no entanto despossuídos de condições mínimas de competitividade e diferenciação no mercado de trabalho, unidos temporariamente pela satisfação de necessidades básicas individuais. Apresentada preliminarmente, admite-se que tal formulação careça de um maior aprofundamento e incorporação de novas dimensões analíticas.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, desloca-se a visão do surgimento da periferia enquanto simples consequência do inchaço populacional ou da sua precariedade enquanto resultado da urbanização acelerada, desordenada ou do baixo poder aquisitivo dos seus moradores. A chave interpretativa que se busca ressaltar é a que reconhece o seu caráter estrutural nos países de economia dependente e a sua intrínseca relação com as condições de reprodução do capital. Tanto do ponto de vista social, quanto econômico, a periferia atende às demandas da produção do espaço urbano, absorvendo não apenas a população marginal/periférica do sistema de acumulação capitalista, como também reproduzindo dinâmicas econômicas e socioespaciais necessárias à manutenção deste.

A periferia de Palmas, constituída como espaço naturalizado da pobreza urbana, reflete a precariedade estrutural dos núcleos urbanos brasileiros, autoconstruídos, de infraestrutura ausente, carentes de serviços e equipamentos públicos e de violência abundante. O panorama local da luta por moradia apresenta-se igualmente periférico: observa-se uma debilidade de conflitos que sejam efetivamente representativos da luta de classes, cujos consensos, construídos a partir do diálogo com os demais agentes da produção do espaço urbano, consistem em uma importante contribuição para a manutenção das desigualdades socioespaciais existentes desde os primeiros anos da sua fundação.

#### REFERÊNCIAS

- AMARAL, Francisco O.M. *Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos Programas Habitacionais executados no período de 2000 a 2008*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasília – UnB, 2009.
- BAZOLLI, João Aparecido. *Os Efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da Cidade de Palmas – TO*. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente). Universidade Federal do Tocantins - UFT. Palmas, 2007.
- BAZOLLI, João Aparecido. *Dispersão Urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/ TO*. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Minas Gerais, 2012.
- BOLAFFI, Gabriel. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, H. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1982. pp. 37-70.
- CARVALHO Filho, José. Entrevista concedida a Ana Carla de Lira Bottura. Palmas, 19 de Janeiro de 2018.
- CORRÊA, Roberto L. A Periferia Urbana. In: *Revista GEOSUL*, v.1, n.2, Florianópolis, 1986.
- DAMIANI, Amélia L. Urbanização crítica e situação geográfica. In: CARLOS, A.F.; OLIVEIRA, A.U. (orgs.). *Geografia de São Paulo: representação e crise da metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004. pp. 19-58.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *La nueva razón del mundo*. Barcelona: Gedisa, 2013.
- LIRA, ELIZEU R. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Porto Nacional, 02 fev. 2017.
- LIRA, ELIZEU R. *A Gênese de Palmas-Tocantins*. A Geopolítica de (Re) Ocupação Territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps, 2011.
- LUTA LIBERTÁRIA. *Movimentos sociais autônomos e combativos*. Manifesto disponível em: <<https://quebrandomuros.files.wordpress.com/2010/06/movimentos-sociais-autc3b4nomos-e-combativos-luta-libertc3a1ria.pdf>>. Acesso em: 11 de jun. 2017.
- MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

- MARTINS, Rogério. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Palmas, 25 jan. 2017.
- MELO JÚNIOR, Luiz Gomes de. *Co yvy ore retama: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). Universidade de Brasília - Minter UnB-UFT. Brasília, 2008.
- MIRANDA, Bismarque. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Palmas, 29 nov. 2016.
- OLIVEIRA, Franciso. Hegemonia às avessas. In: *Revista Piauí*, n. 7, jan 2007.
- OLIVEIRA, Franciso. *Economia Brasileira: crítica à razão dualista*. Rio de Janeiro: Vozes, CEBRAP, 4 ed., 1981.
- PAZ, Luís Hildebrando F. *Entrevista concedida a Ana Carla Bottura*. Palmas, 16 jan. 2018.
- RIZEK, Cibele. S.; CARVALHO, C.S.; CAMARGO, C.M. *Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades*. In: Caderno CRH, Salvador, v.27, n.72, 2014, pp.531-546.
- SINGER, André. Raízes Sociais e ideológicas do Lulismo. In: *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, n.85, nov. 2009, pp. 83-102.
- SINGER, Paul. *Dominação e desigualdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SILVA, Valéria C.P. *Palmas, a última capital planejada do século XX: uma cidade em busca do tempo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- SOUZA, Jesse. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SUZUKI, Flávia H. *As ocupações dos movimentos de moradia em Palmas e a disputa pelo espaço urbano*. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Tocantins, 2016.
- TEIXEIRA, Luiz F. C.; FILHO, Walfredo A. O. O ideal e o real. Entrevista a Hugo Segawa. In: *Revista Projeto*, n. 146. São Paulo: Projeto Editores Associados Ltda., 1991. pp. 103-108.
- VAINER, Carlos; HARVEY, D.; MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

#### **Nota da Autora**

Este artigo é resultado da disciplina de pós-graduação “FLG5145 - A Periferia em Debate: Dimensões Contemporâneas”, cursada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo e ministrada pelos professores Cibele Rizek e César Simoni

#### **Nota do Editor**

Data de submissão: 10/10/2017

Aprovação: 25/05/2018

Revisão: Nelzir Martins Costa

---

#### **Ana Carla de Lira Bottura**

Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, SP. acclira@gmail.com